



## MINISTÈRE DE LA JUSTICE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

### CONTRIBUTION DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE AU RAPPORT 2020 DE LA CNCDH SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XÉNOPHOBIE

#### 1) STRATEGIE D'ACTION DU MINISTÈRE POUR LUTTER CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XÉNOPHOBIE

**Constat** : Comprendre la stratégie d'action du ministère peut permettre à la CNCDH de formuler des recommandations mieux adaptées et réalisables.

- **Existe-t-il une personne spécifiquement chargée de la coordination des actions contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Si oui, à quelle direction est-elle rattachée ? (Pouvez-vous préciser le nom de la personne ? ce nom ne sera pas publié). Quelles sont ses autres attributions ?**

La direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, et plus spécifiquement en son sein le bureau de la politique pénale générale, coordonne la politique pénale en matière de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie.

Au sein de ce bureau, Matthieu REUL, magistrat, est responsable, sous l'autorité d'Aude MOREL, adjointe à la cheffe de bureau, et de Laetitia FRANCAERT, cheffe de bureau, des thématiques de racisme et de discriminations en droit pénal général et en droit de la presse, pour ce qui est des incriminations prévues par la loi du 29 juillet 1881.

Ce magistrat suit les dossiers, prépare les analyses juridiques et organise les actions de politique pénale relevant de ces thématiques. Il participe aux travaux interministériels sur le sujet.

Il est également compétent sur toute autre problématique relevant du droit de la presse et sur la thématique de l'apologie du terrorisme.

Le bureau a en outre dans son portefeuille de nombreux autres contentieux tels que les atteintes aux personnes au sens large et les atteintes aux biens qui ne seraient pas suivies par les bureaux spécialisés de la direction, il est en outre compétent sur les questions relatives à la prévention de la délinquance ou encore l'organisation des parquets. Le bureau est destinataire de toute difficulté soulevée par les parquets dans des procédures et peut être amené à adresser aux parquets généraux des dépêches en vue d'harmoniser le traitement de ce type de contentieux.

- **Le ministère collabore-t-il avec d'autres ministères de manière formelle ou informelle dans le cadre de son action contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Si oui, le(s)quel(s) ? Quel bilan en dressez-vous ?**

Le ministère de la justice travaille de concert avec de nombreux autres ministères dans le cadre de la mise en œuvre du **plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme**.

Parmi les quatre priorités définies dans le plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2018-2020, piloté par la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH), deux concernent directement l'action du ministère de la justice :

- Lutter contre la haine sur internet,
- Protéger les citoyens et accompagner les victimes.

Dans le cadre de ces deux priorités, **la DACG a d'abord réuni le 18 novembre 2019 plus d'une centaine de magistrats référents racisme et discrimination**, en présence de madame la garde des Sceaux, ministre de la justice. La rencontre a été l'occasion d'échanger sur les actions mises en place par les parquets dans la lutte contre le racisme et la discrimination et de souligner l'importance d'un maillage entre l'ensemble des acteurs appelés à y concourir, dans les territoires (voir développement *infra*).

Ensuite, le ministère de la justice a soutenu le projet de loi dite AVIA visant à lutter contre les contenus haineux sur internet<sup>1</sup>, définitivement adopté le 24 juin 2020. L'une de ses dispositions prévoit qu'une **juridiction, désignée par décret disposera d'une compétence nationale, concurrente à celle résultant du droit commun, en matière de lutte contre la haine en ligne**<sup>2</sup>. Toutefois, la mise en œuvre de cette compétence est conditionnée au caractère opérationnel de la plainte en ligne prévue à l'article 15-3 du code de procédure pénale par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2020<sup>3</sup>.

- **Le ministère collabore-t-il avec des associations de manière formelle ou informelle dans le cadre de son action contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Si oui, le(s)quelle(s) ? Quel bilan en dressez-vous ?**

Le SADJAV apporte son soutien financier, moyennant des conventions d'objectifs, aux associations nationales dont l'objet social est la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme – LICRA –, SOS RACISME, la Ligue des droits de l'Homme –LDH-).

1. Pour mémoire, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution plusieurs dispositions phares du texte, notamment celle relative à l'obligation de retrait des contenus haineux par les opérateurs internet dans un délai de 24 heures.

2. Le tribunal judiciaire de Paris disposera d'une compétence concurrente pour les délits de harcèlement sexuel ou moral à caractère discriminatoire au sens des articles 132-76 et 132-77 du code pénal, commis par l'utilisation d'un service de communication au public en ligne ou par le biais d'un support numérique ou électronique, lorsque la plainte a été adressée par voie électronique.

3 Le développement de solutions techniques nécessaires au parfait déploiement de la plainte en ligne, priorité pour le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur, devrait aboutir dans les prochains mois.

De nombreuses actions sont également mises en œuvre au niveau local par des associations et par les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) qui développent des actions de sensibilisation à la lutte contre ces infractions.

Il y a par ailleurs lieu de relever que le ministère de la justice soutient, par voie de convention d'objectifs, la Fédération Citoyens et Justice, qui a travaillé, notamment, en lien avec la direction des affaires criminelles et des grâces, à l'intégration d'un module relatif à la lutte contre le racisme et les discriminations dans les stages de citoyenneté. Sans compter le réseau des 166 associations locales généralistes d'aide aux victimes intervenant sur l'ensemble du territoire aux côtés de victimes de discrimination, d'actes de racisme et d'antisémitisme pour leur accompagnement juridique, psychologique et social. Selon les statistiques des associations pour 2019, 561 victimes de discriminations ont bénéficié de leur aide.

Il existe également des magistrats référents racisme et discrimination dans chaque tribunal judiciaire qui animent des comités de veille réunissant les acteurs locaux ainsi que les associations du secteur, notamment l'association d'aide aux victimes locale. Les bureaux d'aide aux victimes (BAV) et les actions partenariales qui sont mises en œuvre, notamment à l'égard du public « jeune », participent pleinement à la prévention de la délinquance, à la lutte contre les discriminations et contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

## 2) BILAN STATISTIQUE DU MINISTÈRE EN MATIÈRE DE RACISME, D'ANTISEMITISME ET DE XÉNOPHOBIE

**Constat** : Chaque année la CNCDH reçoit des éléments statistiques du ministère de la Justice permettant de mieux appréhender les infractions relevant du racisme et des discriminations qui y sont liées (activité judiciaire et condamnations).

- **Quel type de mesure a été mis en œuvre pour améliorer la connaissance quantitative et qualitative des actes à caractère raciste, antisémite et xénophobe ?**
- **L'application CASSIOPEE a-t-elle connu des évolutions notables en 2020 ? Quels bénéfices peut-on en tirer pour évaluer spécifiquement les phénomènes racistes ?**
- **Quelle évaluation globale et locale de la lutte contre le racisme par l'institution judiciaire pouvez-vous tirer des données qui sont issues de l'observatoire ODICRA ?**
- **Quel bilan chiffré dressez-vous des infractions à caractère raciste sanctionnées par type d'infraction ? Et sur les condamnations et peines prononcées pour des infractions à caractère raciste ?**
- **Quel type de mesure a été mis en œuvre pour améliorer la connaissance quantitative et qualitative des actes à caractère raciste, antisémite et xénophobe ?**

Très engagé dans la politique publique de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, le ministère de la justice a mis en œuvre des actions nombreuses et volontaires pour évaluer le traitement des infractions à caractère raciste, sur le plan quantitatif et qualitatif, et pour améliorer la comparabilité des données statistiques disponibles.

La direction des affaires criminelles et des grâces réalise ainsi chaque année un **bilan statistique** à partir des données disponibles sur l'activité des juridictions, les poursuites et les condamnations. Ce bilan chiffré est adressé en annexe à la contribution à la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), mais également aux autres administrations et instances internationales qui en font la demande (OSCE, ODHIR, ECRI).

Il permet d'analyser en détail le nombre et le profil des auteurs, le volume et le type d'infractions constatées, et la structure de la réponse pénale. S'y ajoute un bilan des condamnations prononcées en matière de crimes de haine, qui détaille les différents types de motivations : racisme, homophobie, sexisme, etc.

Le ministère contribue ainsi à la diffusion de ces données et à la connaissance quantitative du phénomène et de la réponse judiciaire. Le pôle d'évaluation des politiques pénales procède à des analyses statistiques poussées pour comprendre et mesurer l'activité de la justice dans la lutte contre toutes les infractions à caractère raciste. Ces données statistiques relatives au traitement des infractions à caractère raciste sont largement diffusées et exploitées par la DACG et par les parquets, notamment dans le cadre des réunions des magistrats référents.

Le ministère de la justice contribue par ailleurs aux réflexions menées, au niveau national comme au niveau européen pour **améliorer l'enregistrement des crimes de haine et la collecte de données en la matière**. Il participe ainsi activement aux travaux menés par la commission européenne dans le cadre du Groupe de haut niveau (GHN) de lutte contre le racisme, la xénophobie et les autres formes d'intolérance, piloté par l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA). Le GHN organise en effet des groupes de travail qui visent à émettre des bonnes pratiques en matière de traitement et d'enregistrement des actes à caractère raciste, à destination des pays membres de l'UE.

Le ministère a par ailleurs mis en œuvre plusieurs démarches pour améliorer la connaissance de ces phénomènes et collecter des données dans une approche globale. C'est dans ce cadre que le ministère de la justice soutient, exploite et diffuse des travaux de recherche liés à la lutte contre le racisme.

- **L'application CASSIOPEE a-t-elle connu des évolutions notables en 2020 ? Quels bénéfices peut-on en tirer pour évaluer spécifiquement les phénomènes racistes ?**

Les informations recueillies dans Cassiopée à partir des données renseignées à l'occasion de la gestion des affaires permettent de construire des statistiques relatives aux poursuites engagées et à la structure de la réponse pénale concernant les infractions à caractère raciste ou discriminatoire, à partir de la nomenclature d'enregistrement (NATAFF) ou, au niveau le plus fin lorsqu'il est renseigné, à partir de l'infraction (NATINF). La qualité des données issues de Cassiopée via le système d'information décisionnel est tout à fait satisfaisante et permet d'élaborer des recueils statistiques très exhaustifs.

- **Quelle évaluation globale et locale de la lutte contre le racisme par l'institution judiciaire pouvez-vous tirer des données qui sont issues de l'observatoire ODICRA ?**

La construction de l'observatoire statistique thématique des infractions à caractère raciste (dit ODICRA) a été abandonnée. La version brute, dont des extraits avaient pu être communiqués à la CNCDH, n'a pas dépassé ce stade.

Cet abandon s'inscrit dans une décision plus large de la DACG de ne plus mettre en production des observatoires statistiques thématiques d'activité pénale. En effet, la construction d'ODICRA a révélé que, dans plusieurs ressorts de juridictions de petite taille, le volume des affaires à caractère raciste était tellement faible que l'étude de leur évolution sur le temps n'était ni utile ni pertinente. D'un point de vue statistique, les faibles volumes font en outre courir le risque d'une possible ré-identification des affaires et des personnes concernées, en contradiction avec les règles de publication statistique qui se doivent de rester absolument anonymes. Ce problème, qui avait été signalé l'année dernière à la CNCDH, étant susceptible de toucher l'analyse statistique de nombreuses autres infractions pénales, le format d'observatoire statistique pour l'évaluation locale de l'activité pénale dans un domaine contentieux précis a été jugé non approprié.

Pour autant, le PEPP réalise toujours ces analyses statiques locales ponctuellement, sur les infractions à caractère raciste entre autres, pour les juridictions qui en font la demande quand elles souhaitent étudier leur propre activité pénale.

- **Quel bilan chiffré dressez-vous des infractions à caractère raciste sanctionnées par type d'infraction ? Et sur les condamnations et peines prononcées pour des infractions à caractère raciste ?**

Le modèle du bilan statistique 2019 est le même que celui de l'année dernière. Figurent ainsi des tableaux consacrés aux « affaires comportant au moins une infraction commise à raison de l'origine ou de la religion de la victime orientées par les parquets », permettant de comptabiliser toutes les affaires orientées par les parquets, avec ou sans auteur, et de construire une typologie des auteurs et des actes racistes poursuivis.

Ce bilan présente une analyse détaillée de la structure des orientations des auteurs concernant les années 2018 et 2019, offrant une vision plus exhaustive du traitement de ce contentieux par les parquets et notamment en mettant en perspective les auteurs orientés et les auteurs poursuivables, qu'il s'agisse des alternatives aux poursuites ou des poursuites. D'autres tableaux analysent ensuite les condamnations et les peines prononcées.

Enfin, un tableau présente l'ensemble des infractions apparentées à la notion de « crimes de haine » sanctionnées par les tribunaux français selon le motif discriminatoire, et ce, quelque que soit le motif (racisme, handicap, orientation sexuelle, syndicale...). Cette vision de l'ensemble des crimes de haine permettra à la CNCDH d'intégrer son analyse relative aux infractions à caractère raciste dans un panorama plus large des infractions relevant du concept internationalement qualifié de « crimes de haine » condamnées en France.

La CNCDH étant un des interlocuteurs privilégiés des instances européennes et internationales consacrant leurs travaux à la lutte contre le racisme, la xénophobie, et toutes les formes de crimes de haine, la publication de ces données globales est essentielle, dans une perspective d'amélioration de l'exploitation par tous des données disponibles, et d'information relative aux actions menées par la France en matière de lutte contre le racisme.

Le bilan statistique 2019 détaillé sera transmis à la CNCDH en début d'année 2021, les bases statistiques du casier judiciaire national ne pouvant être mises à jour avant cette date en raison de difficultés techniques.

### 3) LUTTE CONTRE LE MANQUE DE RECONNAISSANCE DES INFRACTIONS RACISTES, ANTISEMITES ET XENOPHOBES :

**Constat :** De nombreux dispositifs ont été mis en place afin de reconnaître, sanctionner et prévenir les infractions racistes, antisémites et xénophobes. L'expérimentation du dispositif de pré-plainte en ligne visait à faciliter les dépôts de plainte. Des mesures plus fortes ont également été prises telles que la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté qui a généralisé la circonstance aggravante de racisme à l'ensemble des crimes et délits punis d'une peine d'emprisonnement et non plus seulement à certaines infractions. De plus, l'allongement de la durée de la prescription à un an pour l'ensemble des délits de presse à caractère discriminatoire pourrait avoir un effet sur le nombre de classements sans suite. Enfin, la mise en pratique du « stage d'apprentissage des valeurs de la République et des devoirs du citoyen » fournit un exemple d'éducation et de prévention aux discriminations. Les efforts entrepris demandent à être poursuivis et approfondis.

Le manque de reconnaissance des infractions racistes provoque un effet de cercle vicieux qui peut favoriser la reproduction de ce type d'infractions. L'acte raciste n'est souvent pas reconnu par la victime en tant que tel et lorsqu'il l'est, elle se retrouve parfois confrontée à des refus de plaintes. Cela se traduit notamment par un décalage entre le taux d'infractions racistes et le faible taux d'affaires traitées par les parquets et/ou jugés par les tribunaux. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'infractions en ligne, les taux d'élucidations sont très bas. L'écart entre l'arsenal juridique très étoffé et la faiblesse des poursuites judiciaires dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie pose question et le cumul de ces facteurs provoque le découragement des victimes et laisse place à un sentiment d'impunité.

#### **Pistes proposées :**

- Mettre en œuvre des actions spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et de menaces à caractère raciste, antisémite et xénophobe ;
- Mettre en place une politique volontariste contre le phénomène de sous-déclaration du contentieux raciste et faire baisser les taux de classement sans suite ; améliorer le portail de déposition de pré-plainte en ligne, jugé insuffisamment efficace l'an dernier (cf contribution 2019) ;
- Préciser les instructions données par rapport aux mains courantes et les nouvelles dispositions applicables le cas échéant ;
- S'agissant des critères de discrimination, rendre plus lisible les dispositions applicables dans les différents codes (pénal, travail...) en fonction de la liste, récemment étendue, et engager une réflexion pour rendre la législation plus claire ;
- Prendre en compte la responsabilité pénale des personnes morales et la responsabilité sociale des entreprises ;
- Prendre en compte la pluralité des critères racistes, leur cumul dans les qualifications juridiques retenues contre un individu ainsi que l'intersectionnalité dont l'infraction peut relever – la réponse apportée par la justice n'étant pas assez précise sur ce point ;
- Dresser un premier bilan des actions de groupe introduites en matière de discrimination (nombre de procédures, fondement, issue le cas échéant...) ;
- Améliorer la reconnaissance des crimes de haine en France et dresser un premier bilan de l'engagement de la Justice dans le projet PRINT, en partenariat avec la DILCRAH ;
- Continuer à encourager les mesures alternatives et les peines à valeur pédagogique en matière d'infractions relevant du racisme et des discriminations ;
- Préciser l'impact de la loi du 23 mars 2019 sur les aménagements de peine pour les infractions à caractère raciste et dresser un premier bilan de l'impact de cette loi sur le contentieux raciste, le cas échéant.

**Pour chacune des recommandations, quelles mesures ont été prises? Quelles actions le ministère envisage-t-il d'engager pour les années 2020 et suivantes?**

- **Mettre en œuvre des actions spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et de menaces à caractère raciste, antisémite et xénophobe et mettre en place une politique volontariste contre le phénomène de sous-déclaration du contentieux raciste et faire baisser les taux de classement sans suite**

Afin de faciliter la prise en charge et le dépôt de plainte de l'ensemble des victimes, et plus particulièrement des victimes d'infractions à caractère discriminatoire, le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice travaillent conjointement à la mise en œuvre d'une plainte en ligne. Ce projet dont les premiers développements devraient voir le jour en 2021 consiste dans un premier temps à offrir à l'utilisateur un **portail numérique d'accompagnement**, extension du service déjà existant du portail des violences sexuelles et sexistes. Les infractions à caractère discriminatoire et toutes les formes de haine et de cyber harcèlement seront concernées par cette extension, de sorte que les victimes pourront bénéficier des services de cette plateforme. Dans un second temps (à compter de 2022, sous réserve des développements techniques), l'utilisateur se verra offrir un service de plainte en ligne automatisée, sans contact physique obligatoire avec les services de police ou de gendarmerie pour le dépôt de plainte (contrairement à la pré-plainte en ligne qui permet uniquement une pré-déclaration nécessitant une signature en présentiel).

L'ouverture d'une plateforme d'accompagnement des victimes, ouverte 24h/24, 7 jours/7, au profit des victimes d'infraction à caractère discriminatoire ou de toutes les formes de haine et de cyber harcèlement permettra de pallier les difficultés rencontrées dans le cadre de l'expérimentation de la pré-plainte en ligne. L'expérience démontre en effet que pour ces infractions complexes, les victimes ont davantage besoin d'être renseignées et correctement orientées. Le système d'échange en temps réel avec des policiers ou des gendarmes grâce à un outil de conversation instantanée type « chat » offrira en effet aux victimes une meilleure prise en charge ainsi qu'un accompagnement adapté à chaque situation. Il s'agira notamment de permettre aux victimes de bénéficier d'une information précise sur leurs droits et de les guider dans leurs démarches.

**La désignation de référents racisme, antisémitisme et discriminations au sein des directions départementales de la sécurité publique :**

Depuis 2014, la police nationale s'est engagée dans une démarche de professionnalisation de la mission d'accueil par la nomination de référents accueil, qui sont des officiers ou des gradés désignés dans les services du fait de leur intérêt pour cette thématique.

Chargés d'évaluer, coordonner et optimiser l'organisation de l'accueil du public, le référent accueil effectue un véritable contrôle qualité au sein de son service.

Du fait de leur expertise en matière d'accueil comme de leur positionnement au sein des services de sécurité publique, les référents accueil assurent également le rôle de référents racisme, antisémitisme et discriminations (y compris LGBT).

- **Préciser les instructions données par rapport aux mains courantes et les nouvelles dispositions applicables le cas échéant**

La circulaire du 4 avril 2019 relative à la lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux (voir *infra*), tout en mettant en avant le nouvel outil prévu par la loi de programmation de la justice que représente la possibilité pour les victimes de déposer plainte en ligne, demande aux parquets de diffuser des instructions aux services d'enquête sollicitant de leur part de préférer la prise de plainte par rapport aux simples mains courantes et renseignements judiciaires dans le domaine du racisme et des discriminations.

Les procureurs sont également invités à donner des instructions précises aux services d'enquête afin qu'ils fassent ressortir dans les déclarations de la victime les éléments factuels de nature à objectiver la circonstance aggravante de racisme, d'antisémitisme ou d'homophobie.

- **S'agissant des critères de discrimination, rendre plus lisible les dispositions applicables dans les différents codes (pénal, travail...) en fonction de la liste, récemment étendue, et engager une réflexion pour rendre la législation plus claire**

Les délits de discriminations sont prévus et réprimés par les articles 225-1 à 225-2 du code pénal. Les articles 225-1 à 225-1-2 définissent les motifs qui constituent des discriminations.

Le premier alinéa de l'article 225-1 du code pénal dispose que « constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur perte d'autonomie, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée».

Les articles 225-1-1 et 225-1-2 du code pénal complètent la liste des critères de discrimination : il s'agit de distinctions opérées entre les personnes parce qu'elles ont subi ou refusé de subir des faits constitutifs d'une infraction de harcèlement sexuel ou de bizutage ou refusé de témoigner de tels faits.

Si la liste des critères de discrimination fait l'objet de modifications régulières (depuis 2001, 11 nouveaux critères de discrimination ont été ajoutés), leur énumération est concentrée dans une même section et présente l'avantage d'être exhaustive. Leur présentation selon une autre modalité que l'énumération est difficilement envisageable. Par ailleurs, une certaine généralité dans leur énumération apparaît devoir être conservée afin de ne pas réduire excessivement le champ des différents critères de discrimination.

En revanche, un effort de pédagogie pourrait être réalisé auprès des victimes, afin qu'elles puissent identifier simplement et clairement ce que recouvre chacun de ces critères. La présentation des différents critères de discrimination pourrait notamment faire l'objet d'amélioration sur les sites officiels de l'administration tels que celui du ministère de la justice ou encore le site [service-public.fr](http://service-public.fr).

- **Prendre en compte la responsabilité pénale des personnes morales et la responsabilité sociale des entreprises**

La responsabilité pénale des personnes morales n'était pas prévue pour les infractions définies par la loi du 29 juillet 1881, conformément à l'économie générale de ce texte qui se veut protecteur de la presse et de la librairie.

**Depuis la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité**, cette situation est précisée dans **un article 43-1 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et un article 93-4 de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle** qui prévoient que *« les dispositions de l'article 121-2 du code pénal (qui régissent les règles de responsabilité des personnes morales) ne sont pas applicables aux infractions pour lesquelles les dispositions des articles 42 ou 43 de la loi du 29 juillet 1881 ou 93-3 de la loi du 29 juillet 1982 sont applicables »*.

Ainsi, toutes les fois où les règles de la responsabilité en cascade peuvent être appliquées, la responsabilité pénale des personnes morales est exclue.

Par ailleurs, dans un arrêt du 10 septembre 2013, la chambre criminelle de la Cour de cassation a affirmé *« qu'il se déduit de l'article 43-1 de la loi du 29 juillet 1881 qu'en dehors des cas expressément prévus par les textes, les personnes morales ne sauraient encourir de responsabilité pénale à raison des contraventions de presse »* (Crim., 10 septembre 2013, n°12-83.672).

Dès lors, la responsabilité pénale des personnes morales ne pourra pas non plus être recherchée en cas de diffamation ou d'injure non publique.

Néanmoins, **le décret du 3 août 2017 est venu étendre les dispositions existantes en matière de provocation non publique à la discrimination, la haine ou la violence depuis le décret 2010-671 du 18 juin 2010, lequel avait instauré une responsabilité pénale des personnes morales pour cette contravention.**

Désormais, pour **les contraventions de presse à caractère discriminatoire, telles que la diffamation, l'injure ou l'incitation à la haine, la discrimination ou la violence non publiques à caractère racial ou commises envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur handicap (articles R 625-7, R 625-8, R 625-8-1 du code pénal)**, et bien qu'en matière procédurale ces infractions ressortent normalement de la loi sur la liberté de la presse, le code pénal prévoit explicitement que **la responsabilité des personnes morales pourra être recherchée en application de l'article R 625-8-2 du code pénal (créé par le décret n°2017-1230 du 3 août 2017).**

Il s'est agi de tenir compte de la généralisation de la responsabilité pénale des personnes morales effectuée par la loi du 9 mars 2004 dans le respect de l'article 43-1 de la loi du 29 juillet 1881 excluant une telle responsabilité pour les infractions de presse pour lesquelles les règles de la responsabilité en cascade s'appliquent et donc nécessairement commises publiquement.

En effet, la responsabilité en cascade des articles 42 et 43 de la loi sur la presse ne vaut que dans le cadre de publications de presse pour lesquelles l'article 6 de la même loi pose une exigence d'existence d'un directeur de publication.

Quant à la responsabilité sociale des entreprises (RSE), celle-ci désigne la prise en compte par celles-ci, sur base volontaire, et parfois juridique, des enjeux, environnementaux, sociaux, économiques et éthiques dans leurs activités. La loi dite « vigilance » du 27 mars 2017 instaure à ce titre une responsabilité de nature civile à leur égard.

- **Prendre en compte la pluralité des critères racistes, leur cumul dans les qualifications juridiques retenues contre un individu ainsi que l'intersectionnalité dont l'infraction peut relever- la réponse apportée par la justice n'étant pas assez précise sur ce point**

Un même fait ne pouvant juridiquement être poursuivi en même temps sous deux qualifications différentes, plusieurs circonstances aggravantes ne pourront être visées que d'autant que la loi le prévoit.

Il en va ainsi, par exemple, des violences volontaires ayant entraîné une incapacité totale de travail, qui peuvent être aggravées à la fois par leur commission à raison de l'identité sexuelle de la victime et à raison de son appartenance, vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion.

S'agissant des discriminations, elles sont définies par l'article 225-1 du code pénal comme toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Sans être des circonstances susceptibles de se cumuler pour aggraver la peine, plusieurs de ces critères peuvent néanmoins être visés dans la qualification juridique des faits poursuivis afin de la rendre la plus proche de la réalité.

S'agissant des infractions réprimant les discours de haine prévues par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881, qu'il s'agisse de la diffamation, de l'injure, ou de la provocation à la violence, à la haine ou à la discrimination, lorsque les propos sont tenus à la fois en raison d'un motif raciste et sexiste, les deux motifs d'aggravation pourraient être retenus cumulativement<sup>4</sup> dans la qualification développée, sans toutefois que cela n'ait d'incidence sur la peine encourue.

- **Dresser un premier bilan des actions de groupe introduites en matière de discrimination (nombre de procédures, fondement, issue le cas échéant...)**

Introduite par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, l'action de groupe en matière de discrimination offre la possibilité aux organisations syndicales et à certaines associations de lutte contre les discriminations d'introduire une action collective devant le juge, lorsque plusieurs personnes s'estiment victimes d'une discrimination directe ou indirecte fondée notamment sur « *son appartenance ou sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une prétendue race* ».

Ces motifs ont été ajoutés à l'article L. 1132-1 du code du travail par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

4. Les seules limites tiennent non pas à la définition légale de l'infraction mais à sa traduction au regard de la base « Natif ».

L'action de groupe permet d'obtenir la cessation du manquement et la réparation des préjudices subis. Il s'agit d'une action civile.

Le décret définissant les règles procédurales applicables, devant le juge judiciaire et devant le juge administratif à l'action de groupe relative à une discrimination imputable à un employeur a été publié le 10 mai 2017 (décret n° 2017-888 du 6 mai 2017 relatif à l'action de groupe et à l'action en reconnaissance de droits prévues aux titres V et VI de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle). Cette action de groupe est donc désormais pleinement effective.

Depuis 2014, une quinzaine d'actions de groupe ont été engagées dont treize dans le domaine de la consommation, une en matière de santé et plus récemment, une en matière de discrimination.

Par mise en demeure du 4 juin 2019, un syndicat a initié une action de groupe contre une société visant les pratiques discriminatoires envers les femmes. Cette action est fondée sur le principe d'égalité salariale entre hommes et femmes et est toujours pendante devant le tribunal judiciaire de Paris.

Elle doit être distinguée d'une autre action engagée par le même syndicat au mois de mars 2018 contre une autre société, action de droit commun en contestation de clauses d'accords collectifs au titre de la discrimination syndicale et qui n'est donc pas une action de groupe.

- **Améliorer la reconnaissance des crimes de haine en France et dresser un premier bilan de l'engagement de la Justice dans le projet PRINT, en partenariat avec la DILCRAH**

Conformément aux exigences posées par la décision-cadre 2008/913/JAI sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, adoptée par le Conseil européen le 28 novembre 2008, et offrant aux Etats membres un socle théorique commun des infractions en la matière, la législation française a progressivement évolué dans le sens d'un renforcement de la lutte contre tous les actes et discours haineux.

La pénalisation des mobiles haineux s'est traduite par des réformes législatives dans deux directions : en droit de la presse, et par le biais de circonstances aggravantes des infractions prévues dans le code pénal.

Illustration de cette évolution, la **loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté**, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2017, est venue modifier plusieurs dispositions du code pénal, du code de procédure pénale et de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, avec pour principal objet d'améliorer la lutte contre le racisme et les discriminations.

Le projet PRINT, dont la conférence finale s'est tenue le 11 mars 2019, porte une réflexion commune sur l'harmonisation et le renforcement de la réponse pénale contre les agissements à caractère raciste et xénophobe. Il a permis l'élaboration d'un [guide de présentation de pratiques susceptibles de contribuer à l'amélioration de la lutte contre le racisme](#). Y sont évoqués les pratiques destinées à encourager le signalement et faciliter le dépôt de plainte, l'accent devant être porté sur la spécialisation des acteurs et enfin sur le caractère nécessairement pédagogique de la réponse.

- ✓ **Les récentes évolutions réglementaires et législatives**

**Le décret n° 2017-1230 du 3 août 2017** renforce la répression des contraventions de provocation, diffamation et injure non publiques à caractère raciste, sexiste, homophobe ou handiphobe, dans des conditions similaires à ce qui a été prévu dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté pour les délits de provocations, diffamations et injures racistes ou discriminatoires commises de façon publique. Il prévoit ainsi que ces diffamations et injures non publiques constitueront, comme les provocations, des contraventions de la cinquième classe, punies d'une amende maximale de 1 500 euros ou 3 000 euros en cas de récidive, et non plus des contraventions de la quatrième classe punies d'amendes inférieures de moitié.

Le décret élargit en outre ces infractions aux cas où elles sont commises en raison de l'identité de genre de la victime, afin de mieux lutter contre la transphobie, et il substitue à la notion de race, celle de « prétendue race » comme cela a été fait dans les dispositions législatives du code pénal par la loi du 27 janvier 2017. Il ajoute enfin pour ces infractions la peine complémentaire de **stage de citoyenneté**, qui existe désormais pour les délits prévus par la loi du 29 juillet 1881.

Par ailleurs, **la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté** a généralisé les circonstances aggravantes prévues aux articles 132-76 et 132-77 du code pénal à l'ensemble des crimes ou délits punis d'une peine d'emprisonnement.

L'article 132-76 du code pénal prévoit désormais de façon générale, pour l'ensemble des crimes ou des délits punis d'une peine d'emprisonnement, l'aggravation de la peine privative de liberté encourue lorsque ce crime ou ce délit « *est précédé, accompagné ou suivi de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui soit portent atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une prétendue race, une ethnie, une nation ou une religion déterminée, soit établissent que les faits ont été commis contre la victime pour l'une de ces raisons.* »

Par ailleurs, l'article 132-77 du code pénal a été réécrit **afin de prévoir une circonstance aggravante générale de sexisme**. Il prévoit dorénavant une aggravation lorsque le crime ou le délit « *est précédé, accompagné ou suivi de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui soit portent atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de son sexe, son orientation sexuelle ou identité de genre vraie ou supposée, soit établissent que les faits ont été commis contre la victime pour l'une de ces raisons* ».

#### ✓ **La prise en compte du projet PRINT**

Lors de la réunion des magistrats référents racisme et discriminations du 18 novembre 2019, le projet PRINT a été évoqué.

En outre, le guide des bonnes pratiques établi dans le cadre du projet PRINT est accessible sur la page intranet du bureau de la politique pénale générale de la DACG.

Certaines des bonnes pratiques mises en avant dans le guide établi dans le cadre du projet PRINT étaient déjà en vigueur en France avant la diffusion de celui-ci. Il en est ainsi de la spécialisation des acteurs judiciaires en charge du traitement du racisme et des discriminations. Ainsi, un magistrat référent en matière de lutte contre l'antisémitisme a été nommé au sein de chaque parquet et parquet général à la suite de la dépêche du 18 novembre 2003. La dépêche du 11 juillet 2007 relative à la lutte contre les discriminations invitait les parquets à s'organiser en pôle anti-discriminations. Cette organisation a été étendue aux infractions racistes par dépêche du 5 mars 2009.

En outre, la mise en œuvre d'une politique pénale empreinte de pédagogie est déjà en vigueur. En effet, la dépêche du 7 novembre 2018 invitait déjà à renforcer les partenariats avec les lieux de mémoire et à requérir plus fréquemment la publication des décisions de justice en matière d'appel à la haine raciale et d'apologie de crime contre l'humanité.

La circulaire du 4 avril 2019 relative à la lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux continue de préconiser le développement du recours aux stages de citoyenneté qui rappellent les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité humaine. La dépêche du 20 octobre 2020 relative à la répression des appels discriminatoires au boycott promeut les mêmes orientations pédagogiques.

- **Continuer à encourager les mesures alternatives et les peines à valeur pédagogique en matière d'infractions relevant du racisme et des discriminations**

**La circulaire du 4 décembre 2015 relative au développement d'une thématique consacrée au racisme et aux discriminations dans les stages de citoyenneté**, rappelait à l'ensemble des procureurs et procureurs généraux l'importance de l'aspect pédagogique de la réponse pénale en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et mettait l'accent sur le recours aux stages de citoyenneté comme mode de réponse pénale particulièrement adapté à la commission d'infractions à caractère raciste. En effet, ces stages, prononcés dans le cadre d'alternatives aux poursuites ou sous forme de peines complémentaires ou alternatives, ont vocation à rappeler les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité humaine sur lesquelles est fondée la société et à faire prendre conscience à l'auteur des faits ainsi sanctionnés de sa responsabilité pénale et civile et des devoirs qu'implique la vie en société.

Pour encourager le développement de la thématique de la lutte contre le racisme et les discriminations dans le cadre des stages de citoyenneté, la DACG a privilégié deux axes de travail :

- L'intégration d'un module spécifique consacré au racisme et à l'antisémitisme au sein des stages de citoyenneté de droit commun
- Le développement en région de stages de citoyenneté spécifiques pour les auteurs de faits à caractère raciste, mis en œuvre par le Mémorial de la Shoah.<sup>5</sup>

Dans le prolongement de cette circulaire et en adéquation avec les axes du plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2018-2020 (PILCRA), porté par la délégation interministérielle de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH), le ministère de la justice maintient son engagement en faveur du recours à des peines à dimension pédagogique, notamment en travaillant au renforcement des partenariats avec les lieux de mémoire, et à la publication plus systématique des décisions de justice en matière d'appel à la haine raciale et

<sup>5</sup> Deux conventions ont été signées entre des parquets généraux et le Mémorial de la Shoah pour mettre en œuvre en région des stages spécifiques : Le 19 février 2016 avec le parquet général de Lyon, le 24 mars 2016 avec le parquet général d'Aix-en-Provence.

d'apologie de crime contre l'humanité. **Une dépêche en ce sens a été diffusée à l'attention des procureurs et procureurs généraux le 7 novembre 2018<sup>6</sup>.**

Par ailleurs, afin **d'attirer de nouveau l'attention des magistrats du parquet sur le traitement** de ces infractions, la **circulaire du 4 avril 2019** relative à la lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux demande aux procureurs de la République d'apporter une **réponse pénale systématique et adaptée** au contexte de commission des faits et à la personnalité de l'auteur, en mettant l'accent sur la **pédagogie indispensable** envers les auteurs, notamment en développant les alternatives aux poursuites comme les **stages de citoyenneté** en partenariat avec les lieux de Mémoire à l'image du Mémorial de la Shoah évoqués ci-dessus.

En outre, la **récente circulaire du 10 janvier 2020 relative à la protection de la laïcité et à la lutte contre la radicalisation et le communautarisme** rappelle aux parquets à veiller à mettre en œuvre les incriminations visant à protéger les atteintes commises en raison des religions en les incitant, comme le faisait la circulaire du 4 avril 2019, à mettre en œuvre les mesures alternatives à dimension pédagogique à l'égard des auteurs dépourvus d'antécédents judiciaires.

Enfin, la dépêche du 20 octobre 2020 relative à la répression des appels au boycott des produits israéliens réaffirme la nécessité d'une politique pénale empreinte de pédagogie, notamment en privilégiant les peines de stages de citoyenneté orientés sur la lutte contre les discriminations et la peine complémentaire d'affichage de la décision.

- **Préciser l'impact de la loi du 23 mars 2019 sur les aménagements de peine pour les infractions à caractère raciste et dresser un premier bilan de l'impact de cette loi sur le contentieux raciste, le cas échéant**

Les dispositions de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ) ne concernent pas spécifiquement les infractions à caractère raciste, celles-ci relevant de dispositifs généraux.

Cependant, certaines dispositions de la LPJ peuvent opportunément trouver application. On peut ainsi relever, qu'une personne condamnée pour une infraction à caractère raciste peut notamment être soumise à l'exécution d'un stage prévu à l'article 131-5-1 du code pénal, cette peine pouvant être prononcée à titre principal ou dans le cadre d'un aménagement de peine. Il peut s'agir d'un stage de citoyenneté, peine adaptée à ce type d'infraction puisqu'elle a pour objet, en application de l'article R.131-35 du code pénal, de rappeler au condamné les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité de la personne humaine, et de lui faire prendre conscience de sa responsabilité pénale et civile, ainsi que des devoirs qu'implique la vie en société.

Lorsqu'il concerne une personne condamnée pour une infraction commise avec la circonstance aggravante prévue par l'article 132-76 du code pénal, il rappelle en outre à l'intéressé l'existence des crimes contre l'humanité, notamment ceux commis pendant la Seconde Guerre mondiale. Au sein des mêmes cadres juridiques, la personne peut être soumise à l'exécution d'un travail d'intérêt

6 Dépêche du 7 novembre 2018 relative au renforcement du caractère pédagogique de la peine pour les infractions à caractère raciste accompagnée de deux DACG focus : - La peine d'affichage ou de diffusion de la décision en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme - Les lieux de mémoire nationaux.

général, lequel peut s'effectuer au sein des associations affectées à des activités de modération et de signalements de contenus haineux.

Pour rappel, depuis le 24 mars 2020, en application de l'article 723-15 du code de procédure pénale, les condamnés libres ou exécutant une peine sous le régime de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou de la détention à domicile sous surveillance électronique, condamnés à une peine inférieure ou égale à un an d'emprisonnement (deux ans avant le 24 mars 2020), ou pour lesquels le total des peines d'emprisonnement prononcées ou la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à un an, doivent pouvoir bénéficier, dans la mesure du possible et si leur personnalité et leur situation le permettent, d'une semi-liberté, d'un placement à l'extérieur, d'une détention à domicile sous surveillance électronique, d'un fractionnement ou d'une suspension de peine, d'une libération conditionnelle ou d'une conversion de peine. Cet aménagement est également le principe lorsque la peine prononcée ou restant à subir est inférieure ou égale à six mois sauf si la personnalité ou la situation du condamné rendent impossibles ces mesures.

S'agissant des condamnés détenus, l'aménagement de peines relève de la compétence du juge de l'application des peines, qui peut prononcer une mesure de libération conditionnelle, une libération sous contrainte aux deux tiers de la peine exécutée, un aménagement de peine sous la forme d'une détention à domicile sous surveillance électronique, un placement à l'extérieur, une semi-liberté, ou une suspension ou un fractionnement de la peine.

En tout état de cause, les juridictions de l'application des peines et de jugement adaptent la peine en considération de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale de l'auteur de l'infraction, en application des principes d'individualisation des peines, et de motivation des décisions, afin d'adapter la sanction pénale à l'infraction constatée.

#### 4) LA FORMATION DU PERSONNEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

**Constat :** Depuis plus d'une décennie, la CNCDH est partenaire de l'École nationale de la magistrature. À ce titre, elle dirige chaque année une session de formation continue à l'attention des magistrats. Le guide méthodologique « Droit pénal de la presse », rédigé par la direction des affaires criminelles et des grâces témoigne lui aussi de la volonté du ministère d'offrir des outils de référence qui soutiennent les magistrats face aux infractions liées à des discriminations. Malgré ces efforts, on peut constater que les magistrats ne sont pas toujours suffisamment formés et sensibilisés aux spécificités procédurales de ce contentieux particulier, au maniement des qualifications juridiques en matière de contentieux raciste et à la caractérisation de l'infraction au regard des éléments constitutifs définis par la loi.

##### **Pistes proposées :**

- Renforcer la formation spécifique au personnel du ministère en matière de lutte contre le racisme et les discriminations qui y sont liées dans le cadre de la formation continue et évaluer son impact ;
- Mettre en place des formations spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et menaces à caractère raciste et antisémite pour l'ensemble des personnels de gendarmerie et de la police ;
- Renforcer dans la formation initiale des magistrats une formation à l'emploi des qualifications juridiques, à l'accueil des victimes, à la nécessité d'accueillir des déclarations les plus approfondies possibles, sans préjuger de la complexité des éléments de preuve à rechercher ; la recommandation prioritaire n°5 invitait notamment à faciliter l'accès aux éléments de preuve relevant dans les entreprises et les administrations du contentieux anti-discriminations pour permettre un travail d'investigation global ;

- Dresser un bilan de l'activité des pôles anti-discriminations instaurés par la circulaire du 11 juillet 2007, valoriser ces pôles et y associer les associations de lutte contre le racisme et les discriminations.

**Pour chacune des recommandations, quelles mesures ont été prises? Quelles actions le ministère envisage-t-il d'engager pour les années 2020 et suivantes ?**

**Quels progrès sont à noter dans le domaine de la formation ?**

- **Renforcer la formation spécifique au personnel du ministère en matière de lutte contre le racisme et les discriminations qui y sont liées dans le cadre de la formation continue et évaluer son impact**

L'ENM propose des sessions spécialement centrées sur les questions de racisme et d'antisémitisme et les discriminations de cette nature (1). D'autres les abordent dans un cadre plus général (2). Enfin, des formations en région sur ces thématiques sont organisées par les magistrats délégués à la formation continue déconcentrée au sein de la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés (3).

### **1. Les formations centrées sur ces thématiques**

Si en 2019, deux sessions de formation étaient spécifiquement dédiées à cette thématique : « Le racisme et l'antisémitisme : enjeux contemporains » et « Le traitement judiciaire des discours de haine » (a), il a été décidé pour l'année 2020-2022 de renforcer la formation en les regroupant en un parcours en deux modules de 3 jours (b).

#### **a) Historique des sessions relatives au racisme et l'antisémitisme**

- **« Le racisme et l'antisémitisme : enjeux contemporains »**

Initialement intitulée « Le racisme en France », elle s'intitule désormais « Le racisme et l'antisémitisme : enjeux contemporains », et est passée de 2 à 3 jours de formation.

Elle était ouverte à un public de 65 participants composé de magistrats (40), magistrats à titre temporaire, avocats, greffiers, policiers et gendarmes, administrateurs civils de l'Assemblée nationale et du Sénat, personnel travaillant auprès du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et du Défenseur des droits.

Sa direction a été confiée à un membre de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) :

- entre 2011 et 2013 : Monsieur Michel FORST, secrétaire général de la CNCDH ;
- depuis 2014 : Madame Magali LAFOURCADE, magistrate, secrétaire générale adjointe, puis (depuis septembre 2016) secrétaire générale de la CNCDH.

Elle proposait une approche pluridisciplinaire du racisme et de l'antisémitisme visant à :

- mieux cerner ces notions (grâce à l'intervention d'universitaires et chercheurs spécialistes de ces questions : Madame Nonna MAYER, Monsieur Vincent TIBERJ, Monsieur Pap NDIAYE etc.) ;
- s'interroger sur la diversification de ses manifestations, sur ses causes, rappeler les principes énoncés tant par les instruments internationaux que par les dispositions internes ;

- mettre en perspective l'arsenal juridique existant avec les politiques publiques de prévention et de lutte contre les actes à caractère raciste et antisémite ;
  - porter un regard croisé sur les réponses judiciaires (choix des poursuites, jugements, bonnes pratiques) grâce à l'intervention de magistrats du siège et du parquet, d'avocats et d'enquêteurs ;
  - appréhender plus largement les notions juridiques de discriminations et leur sous-jacent historique et sociologiques ;
  - saisir les nouvelles modalités de diffusion des discours racistes, antisémites et discriminatoires sur les réseaux sociaux, et les moyens de lutte contre ceux-ci.
- **« Le traitement judiciaire des discours de haine »**

Cette action de formation, ouverte à 55 participants dont 40 magistrats, avait pour objectif pédagogique de mieux comprendre la procédure et la répression des « discours de haine » au regard du développement de nouveaux moyens de communication, dont internet, et interroge l'office du juge, garant de la liberté d'expression, en la matière. Elle fut dirigée par le conseiller pour la justice et les relations internationales de la DILCRAH, Monsieur Donatien LEVAILLANT.

En 2019, cette session a été construite sur deux versants complémentaires. D'un côté, une approche historique, psychologique et sociologique des discours de haine. D'un autre, une fois les ressorts des mobiles haineux mieux cernés, le développement de compétences juridiques techniques, à travers le droit de la presse, la jurisprudence européenne et les outils de régulation.

Par ailleurs, cette session a été l'occasion de nouer un partenariat avec le Mémorial de la Shoah, qui a permis d'organiser une après-midi en son sein, avec une présentation des ressorts historiques et politiques relatifs à l'antisémitisme et, plus généralement, des discours de haine et des génocides.

#### **b) A compter de 2020 : « Des discriminations à la haine : juger des préjugés et de l'hostilité »**

Au regard de la complémentarité des deux sessions susmentionnées, du développement de nouveaux types de racisme (sexisme, racisme différentialiste, etc.) et de nouvelles modalités d'expression de ceux-ci (les discours de haine en ligne notamment), il a été décidé de construire un parcours complet sur la question.

Une session de 6 jours, en 2 modules de 3 jours, intitulée « Des discriminations à la haine : juger des préjugés et de l'hostilité » devait avoir lieu. Cependant en raison de la crise pandémique de la Covid-19, le premier module n'a pu se tenir en avril. En revanche, le second module a été maintenu, et se tiendra en octobre.

Cette session s'appuie sur un triple axe :

- 1) un approfondissement des éléments contextuels des préjugés haineux des discours d'hostilité, avec une approche pluridisciplinaire : psychologique, historique, sociologique ;
- 2) le développement de compétences juridiques sur l'ensemble des notions qui recourent ce contentieux : donc autant les discriminations que les actes racistes et antisémites ;
- 3) l'élargissement de la perspective aux nouveaux types de discours raciste, stigmatisant et d'actes haineux (le sexisme, le discours homophobe, etc.) tout en prenant en compte les nouveaux modes de diffusion et de cristallisation des préjugés que constituent les réseaux sociaux.

Cette session est construite en partenariat avec le Mémorial de la Shoah – qui accueille pendant une journée les participants.

Par ailleurs, elle fera l'objet pour la première fois d'une captation audio-visuelle en vue de la construction avec les directeurs de sessions (dont l'un est le secrétaire général du CNCDH) d'un parcours Moodle dédié à la question du racisme.

- **« Cybercriminalité et preuve numérique »**

Cette formation est consacrée à l'ensemble des problématiques pénales liées à internet. Au-delà des questions transversales (présentation du darkweb, législation, convention de Budapest, bonnes pratiques d'investigation), est notamment abordée la répression des infractions à caractère raciste et antisémite. En 2019, elle a formé 153 participants dont 79 magistrats.

- **Participation au projet HELP**

En outre l'ENM est partenaire du projet HELP du Conseil de l'Europe qui a développé 2 e-learning :

- Lutte contre le racisme, la xénophobie, l'homophobie et la transphobie ;
- Hate crime and hate speech (Crimes et discours de haine).

Ces e-learning sont en ligne accès sur : <http://help.elearning.ext.coe.int/>

**2. La thématique des discriminations et du traitement - notamment judiciaire - des infractions à caractère raciste et antisémite est également abordée dans des sessions dont elle n'est pas l'objet principal**

- **« La laïcité, le juge et le droit »**

Créée en 2011, cette session a pour objectifs principaux d'apporter aux participants des éléments sur l'évolution historique du principe de laïcité, sur le principe de neutralité des services publics, et de leur permettre de mettre en perspective leurs pratiques professionnelles et les réponses judiciaires à ces questions. Elle développe la thématique du religieux (et notamment la question des discriminations du fait des convictions religieuses) et de la radicalisation dans les familles et en détention.

Les approches historique, sociologique et juridique permettent de présenter le concept de laïcité, son cadre constitutionnel et d'aborder ses questionnements actuels (droit du travail, droit de la famille, liberté d'expression).

Portée à 3 jours en 2016, elle a formé 34 magistrats en 2017 et 21 magistrats en 2018, 39 en 2019, 25 en 2020.

- **« La laïcité dans les services publics »**

La société française a construit son modèle social et politique autour des principes fondateurs de la République. La session, alternant apports théoriques, échanges de pratiques et travaux de groupes en ateliers, permet d'explorer les concepts de laïcité et de neutralité, et de confronter les points de vue des différents services publics représentés (100 participants, dont 30 magistrats).

- **« Lutte contre les discriminations : un enjeu pour le service public »**

Cette session proposée par le RESP et inscrite au catalogue 2019 est ouverte à 3 magistrats. Elle fournit des outils pour identifier tous les types de discriminations, notamment en raison de l'origine,

afin de lutter contre celles-ci et de repérer les bonnes pratiques à mutualiser dans les services publics.

- **« Actualité jurisprudentielle du droit du travail »**

Cette session ouverte à 34 participants, dont 30 magistrats, permet de faire le point, lors d'une séquence de 3 heures, sur l'état du droit et de la jurisprudence, tant en matière sociale que pénale, des discriminations quelle que soit leur origine (sexe, âge, appartenance syndicale...).

- **« Le droit de la presse »**

Cette formation d'une durée de 5 jours a lieu une année sur 2, la demande de formation n'étant pas suffisante pour la tenir annuellement. Un accent a été mis sur les spécificités d'internet en matière pénale (surveillance des réseaux, nature des infractions, identification des auteurs) comme en matière civile (rôle et responsabilité des fournisseurs d'accès et d'hébergement, suppression des contenus, droit à l'oubli).

En 2019, elle est ouverte à 29 participants, dont 20 magistrat(s), 2 administrateur(s) civil(s), 5 avocat(s), 2 gendarmerie. Un focus sur l'influence de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en matière de liberté d'expression est notamment proposé.

Ce thème est également abordé lors de la session organisée par l'ENM et consacrée à la cybercriminalité, sous l'angle des infractions de presse commises sur internet.

- **« Les trois monothéismes »**

Cette formation, créée en 2012, a pour objectif d'étudier chaque religion monothéiste, christianisme, islam et judaïsme, ainsi que le pluralisme interne à chacune d'elle et leurs différentes manières de lire les textes.

Ce point de départ permet ensuite d'étudier la façon dont ces 3 monothéismes sont présents dans les problématiques du monde contemporain.

Elle est ouverte à un public de 182 participants, dont 124 magistrats, avocats, administrateurs civils de l'Assemblée nationale ou du Sénat, assesseurs de tribunaux pour enfants, membres de l'équipe du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, membres de l'administration pénitentiaire, greffiers ou directeurs de greffe, gendarmes, policiers, membres de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC). Elle a été annulée en 2020 en raison de la crise sanitaire. Elle est reprogrammée en 2021.

- **« Les mineurs non accompagnés »**

Ouverte à 50 participants, cette session aborde la problématique des mineurs non-accompagnés (MNA), encore appelés récemment « mineurs isolés étrangers », phénomène qui a pris une ampleur croissante au cours des dernières années, dans un contexte global de crise migratoire qui touche l'Union européenne et la France en particulier.

Cette formation a pour objectif de permettre aux professionnels en charge de ce contentieux de :

- connaître les dispositifs applicables en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement des mineurs non-accompagnés ;

- détailler les procédures de vérification documentaire ;
- préciser le fonctionnement de la répartition géographique des MNA ;
- connaître les procédures de régularisation administrative en vue de la majorité ;
- appréhender les enjeux humains et géopolitiques liés ;
- se questionner sur leur positionnement face à un contentieux aux forts enjeux politiques.

En 2020, y ont participé 16 magistrats, 5 assesseurs de tribunaux pour enfants, 4 cadres de l'aide sociale à l'enfance et un délégué du procureur.

- **« Familles originaires du Maghreb d'Afrique subsaharienne et de Turquie et pratiques judiciaire »**

La confrontation entre le modèle social occidental et les modèles traditionnels des sociétés du Maghreb, d'Afrique subsaharienne et de Turquie dont sont issues de nombreuses familles d'origine étrangère n'est pas sans poser des difficultés dans les pratiques judiciaires. L'objet de la formation est de présenter notamment le mode de fonctionnement traditionnel de ces sociétés (imbrication du sacré et du profane, structures familiales, modes de résolution des conflits...), les grandes étapes de l'immigration, les conflits familiaux dans le contexte de l'immigration. Il s'agit aussi de comprendre comment l'intervention judiciaire peut devenir le lieu du conflit de culture.

Cette session a une vocation fortement pluridisciplinaire (histoire, psychologie, anthropologie, linguistique). Les échanges entre les intervenants et les participants, eux même d'horizons professionnels divers, permettront d'analyser des situations judiciaires spécifiques afin d'allier les connaissances théoriques acquises aux pratiques professionnelles.

En 2020, cette session a été annulée en raison de la crise sanitaire. Elle est reprogrammée en 2021.

- **Stage collectif auprès du Défenseur des droits**

Un stage collectif est proposé aux magistrats au titre de la formation continue.

Les services du Défenseur des droits interviennent également dans les sessions de formation continue de l'ENM, notamment au cours de la session « Racisme et antisémitisme : enjeux contemporains ». En 2020, les stages n'ont pu cependant se tenir en raison de la crise de la covid-19

### **3. La formation continue déconcentrée**

Au cours de l'année 2019, plusieurs cours d'appel ont organisé ou vont organiser des formations en lien avec cette thématique.

Une journée de formation déconcentrée a été organisée dans le ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, sur le thème « Haine et racisme » qui a inclus une visite du Camp des Milles. Elle a regroupé 14 magistrats et un juriste-assistant.

Dans le ressort de la cour d'appel de Versailles, une formation « L'égalité de traitement et la discrimination » devrait regrouper 9 magistrats inscrits, ainsi que 2 formations sur la laïcité : « Laïcité et organisation du service public à l'entreprise » (1 magistrat) et sous forme de déjeuner-conférence « Laïcité, neutralité et enceintes judiciaires : quelle problématique ? quels enjeux ? quelles solutions » (9 magistrats).

Par ailleurs, la Cour de cassation dans son Cycle Histoire a organisé une conférence inaugurale « Concorde et laïcité » ouverte à la formation continue et qui a formé un magistrat.

Il reste qu'en raison de la crise sanitaire de la Covid-19 ces sessions n'ont pu être réorganisées durant l'année 2020.

#### **4. A l'international**

##### **4.1. JUSTFREE**

Le département international de l'ENM organise, dans le cadre du projet européen JUSTFREE d'une durée de 23 mois, plusieurs séminaires sur la protection de la liberté d'expression par les professionnels du droit (magistrats, avocats, journalistes). Le premier séminaire, prévu en avril 2021 dans l'enceinte du Conseil de l'Europe à Strasbourg, traitera notamment de la question de la lutte contre les discours de haine.

##### **4.2 Webinaire de l'ERA «Le droit anti-discrimination de l'UE»**

Dans le cadre du programme « Droits, Égalité et Citoyenneté » 2014-2020 de la Commission Européenne, l'Académie du droit européen (ERA) propose depuis 2015, en coopération avec l'ENM, un séminaire sur l'application des directives européennes de lutte contre les discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou les croyances religieuses dans le domaine de l'emploi.

En 2015, le premier séminaire s'est tenu dans les locaux de l'ENM à Paris.

Lors de ces séminaires, les concepts de discrimination et de harcèlement, la charge de la preuve, les voies de recours ainsi que l'application du droit anti-discrimination de l'UE sont les principaux thèmes abordés. Des études de cas de la Cour de Justice de l'UE sont également travaillées.

Cette année, le séminaire, qui devait initialement se dérouler de nouveau dans les locaux de l'ENM à Paris, se tiendra à distance les 26 et 27 octobre 2020 sous forme de webinaire.

Les juges, procureurs et autres membres de la magistrature d'un État membre de l'UE, l'Islande, Liechtenstein ou Royaume-Uni sont invités à participer. Quinze places sont réservées aux magistrats français.

- **Mettre en place des formations spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et menaces à caractère raciste et antisémite pour l'ensemble des personnels de gendarmerie et de la police**
- ✓ **La création d'un réseau d'enquêteurs et de magistrats spécifiquement formés à la lutte contre la haine**

L'expérimentation de ce réseau a eu pour objet de sensibiliser aux spécificités de cette matière les officiers et agents de police judiciaire amenés à recueillir des plaintes et diligenter des enquêtes.

La journée de lancement de cette formation, qui a réuni 110 policiers, 12 gendarmes et 18 magistrats, a eu lieu le 28 septembre 2018 au site-mémorial du Camp des Milles situé sur le ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence (13).

Sur décision de la DILCRAH, cette formation a été étendue, à compter du 1er juillet 2019 sur le reste du territoire. Dans chaque zone de défense, des policiers et gendarmes se voient dispenser une formation d'une journée au cours de laquelle leur sont présentés les crimes de haine et rappelés les techniques d'enquête en la matière (intervention d'un magistrat territorialement compétent, d'une association d'aide aux victimes). Cinq autres formations zonales ont été effectuées par la DILCRAH en lien étroit avec la DCRFPN (à Marseille, Orléans, Caen, Drancy et Lyon), à chaque formation une vingtaine de policiers sont formés et autant de gendarmes. La formation programmée en juin a dû être reportée en raison de la situation sanitaire.

Au total, ces formations zonales ont permis de former plus de 200 policiers à la lutte contre la haine.

✓ **La création de deux guides spécifiques pour les policiers**

Les ressources pédagogiques en matière de lutte contre la haine sont accessibles à l'ensemble des policiers par le biais de l'intranet police nationale depuis 2019, à savoir le guide sur la lutte contre les discriminations et le harcèlement et guide de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine LGBT.

✓ **Le partenariat du MI avec des associations de lutte contre les discriminations et le racisme**

- Le partenariat de la Maison d'Izieu -Mémorial des enfants juifs exterminés-

Le 11 avril 2018, un accord de partenariat entre le ministère de l'intérieur, l'ENSP et la Maison d'Izieu – Mémorial des enfants juifs exterminés et la DILCRAH a été signé. Il permet aux élèves commissaires et officiers (90 stagiaires) d'effectuer une journée de sensibilisation à la lutte contre les discriminations dans ce mémorial au cours de leur formation initiale.

- Le partenariat avec la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme

En 2019, la LICRA est intervenue à 21 reprises auprès de 9 écoles de gardiens de la paix, plus de 2 715 élèves ont suivi ces interventions (1 intervention a été annulée à l'initiative de l'association). Elle est aussi intervenue à une reprise auprès de la promotion de commissaires de l'ENSP (les officiers n'en ont pas bénéficié en 2019).

Le programme prévisionnel de 2020 recense 20 interventions de la LICRA auprès de 10 écoles de gardiens de la paix qui devraient concerner 2885 élèves gardiens de la paix. Pour le moment, aucune intervention n'est encore programmée au bénéfice des élèves de l'ENSP.

✓ **Concernant plus spécifiquement les discriminations** (haine, racisme et discrimination étant très souvent liés) :

La formation des commissaires et officiers de police

La formation initiale des commissaires et des officiers de police aborde la lutte contre les discriminations fondées sur les orientations sexuelles, via l'intervention devant chaque promotion de l'association « FLAG » (2 heures) et du Défenseur des droits ou de son représentant.

Par ailleurs, l'ENSP a participé activement au projet et a mené diverses actions dans le cadre de l'obtention du double label Égalité/Diversité. Cette certification et les réalités juridiques et

administratives afférentes sont présentées aux élèves commissaires et officiers. Il y est très largement fait état de la lutte contre les discriminations et du renforcement récent de la répression pénale à ce sujet. Les règles éthiques et déontologiques sont en outre largement étudiées et diffusées lors de la scolarité.

Enfin, l'ENSP s'est associée depuis 2016 aux travaux de la MIPROF (Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains) en intégrant les résultats de l'étude menée à partir de trois cents procédures policières concernant l'accueil et le traitement de justiciables victimes de violences et discriminations.

#### La formation des gardiens de la paix

- Enseignement portant sur les discriminations et les infractions à caractère raciste, antisémite, xénophobe et homophobe.
- Enseignements fondamentaux relatifs aux compétences relationnelles : un module de deux heures intitulé « Réagir face aux détresses », co-animé avec un psychologue, traite de la détresse, de la notion de victime, de la définition de l'empathie, des préconisations d'entretien et de l'orientation vers les réseaux d'aide internes et externes à la police (pour les victimes de toutes les infractions).

Les formations dédiées au recueil judiciaire de la parole des victimes, telles que « La prise de plainte, l'approche relationnelle et procédurale » et « Entretien judiciaire : optimisation du recueil du témoignage ».

En outre, les aspects proprement judiciaires sont abordés de manière transversale dans le cadre des formations relatives aux fondamentaux du droit pénal et de la procédure pénale policière. Les stages « Recyclage agent de police judiciaire (APJ) » évoquent cette problématique à travers l'étude des violences volontaires et de leurs aggravations. La formation obligatoire pour l'obtention de la qualification d'officier de police judiciaire (OPJ) intègre un module consacré à la législation anti-discriminatoire et aux textes assurant le respect de la personne.

Pour les officiers de police, la thématique de la lutte contre les discriminations est essentiellement développée lors du stage obligatoire pour l'accès au grade de commandant, avec la présentation de la certification diversité/égalité durant 3h00.

Par ailleurs, la DCRFPN a mis à disposition des policiers sur son site intranet le guide pratique de lutte contre les discriminations, réalisé sous l'égide de la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) et en collaboration avec le ministère de la Justice et le Défenseur des droits.

En ce qui concerne les autres questions posées (sous déclaration du contentieux raciste et amélioration du portail de déposition de pré-plainte en ligne, instructions données par rapport aux mains courantes, extension l'enquête sous pseudonyme et la conduite des investigations pour délits racistes), je n'ai pu obtenir plus d'éléments de la DGPN, le Minint étant également saisi de son côté pour répondre à la CNCDH.

- **Renforcer dans la formation initiale des magistrats une formation à l'emploi des qualifications juridiques, à l'accueil des victimes, à la nécessité d'accueillir des déclarations les plus approfondies possibles, sans préjuger de la complexité des éléments de preuve à rechercher ; la recommandation prioritaire n°5 invitait notamment à faciliter l'accès aux éléments de preuve relevant dans les entreprises**

## et les administrations du contentieux anti-discriminations pour permettre un travail d'investigation global

### ✓ Lors de la période de scolarité bordelaise

En matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations de cette nature, il a été proposé à la promotion 2019 une séquence transversale dédiée à l'institution du Défenseur des droits, Jacques Toubon, session durant laquelle ce dernier a présenté l'institution, ses missions, mais également ses interactions avec les magistrats, en particulier sur des problématiques de discrimination.

Les discriminations au sens large sont également abordées à l'occasion de certaines séquences pédagogiques organisées par le pôle Environnement judiciaire, notamment :

- la séquence « L'approche sociologique de la délinquance », durant laquelle l'intervenant, sociologue, a abordé la question des risques de biais systémiques institutionnels, la question des contrôles de police, la mesure de la délinquance et la question des statistiques (avec la problématique sous-jacente des statistiques ethniques) ;
- La séquence « La précarité » : l'intervenant, médecin psychiatre, y a abordé la question des déterminants sociaux, les inégalités et différents facteurs de discriminations (sociales, ethniques, etc.), générateurs de situation de précarité, ainsi que le racisme comme déterminant de la santé mentale et d'exclusion sociale ;
- La séquence « Les migrants/Mineurs non accompagnés ».

En outre, les pôles Environnement judiciaire et Humanités judiciaires ont proposé aux auditeurs de justice de la promotion 2019 des séquences portant sur la laïcité (1 demi-journée) et sur la prévention et la lutte contre la radicalisation (2 demi-journées), qui ont permis d'aborder certaines questions relatives à la discrimination en raison de la religion lors de la séquence sur la laïcité, au racisme, à l'antisémitisme et aux discours de haine lors de la séquence sur radicalisation.

Enfin, des directions d'études, organisées dans le cadre du pôle Justice pénale, complètent le dispositif et permettent aux auditeurs d'appréhender les différents outils et techniques juridiques se rapportant aux dossiers dans lesquels sont évoquées ces thématiques (discriminations, racisme, xénophobie, violences faites aux personnes en raison de leur religion ou de leur race).

### ✓ Lors des stages

S'agissant des **stages en formation initiale**, les stages en services d'enquête (2 semaines), en cabinet d'avocat (12 semaines) et le stage juridictionnel (9 mois) des auditeurs de justice constituent autant d'occasions de suivre le traitement d'un dossier en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

De plus, trois auditeurs de la promotion 2018 ont pu réaliser leur stage extérieur (2 mois, courant février-mars 2020) auprès de la **Commission nationale consultative des droits de l'Homme** ou du **Défenseur des droits**. Si la crise sanitaire n'a pas permis une immersion aussi complète que prévue, les auditeurs de justice ont toutefois, entre le 10 février et le 16 mars, pu appréhender de manière approfondie les enjeux et les défis en présence.

Ces deux institutions recevront à nouveau des auditeurs de justice de la promotion 2019 en stage extérieur en 2021.

L'ENM propose également des stages extérieurs auprès d'autres autorités administratives susceptibles d'être saisies de faits de racisme, d'antisémitisme ou de xénophobie, telles que la **Délégation interministérielle à l'hébergement et au logement**, le **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**, l'**Office central de protection des réfugiés et apatrides** ou l'**Institut international des droits de l'Homme (Fondation René Cassin)**. La **sous-direction des droits de l'Homme du ministère de l'Europe et des affaires étrangères**, ainsi que l'**Office central pour la répression des violences aux personnes** reçoivent également un auditeur de justice dans ce cadre. Les auditeurs peuvent aussi réaliser ce stage auprès d'un conseil départemental, d'une préfecture ou d'une association, soit autant de lieux où ils peuvent être confrontés à cette problématique.

En stage international (3 semaines), les auditeurs sont également amenés à étudier ces questions, notamment ceux qui l'effectuent au **Conseil de l'Europe**.

- **Dresser un bilan de l'activité des pôles anti-discriminations instaurés par la circulaire du 11 juillet 2007, valoriser ces pôles et y associer les associations de lutte contre le racisme et les discriminations.**

La dépêche du 18 novembre 2003 sur les réponses judiciaires aux actes à caractère antisémite demandait la désignation, au sein des parquets généraux, d'un magistrat référent en matière de lutte contre l'antisémitisme.

La circulaire du 11 juillet 2007 relative à la lutte contre les discriminations invitait les parquets à mettre en place au sein de chaque tribunal de grande instance un pôle anti-discriminations destiné à favoriser l'accès à la justice des victimes de tels agissements et à améliorer la qualité de la réponse pénale. Chaque chef de parquet devait ainsi désigner un magistrat référent chargé d'animer le pôle anti-discriminations et de conduire la politique pénale en la matière.

#### ✓ **L'organisation des pôles anti-discriminations**

L'objectif des pôles est d'expliquer l'action et le fonctionnement de la justice dans le domaine de la lutte contre le racisme et les discriminations, de dresser un état des lieux régulier de la situation dans le ressort et des dossiers dont est saisi le parquet.

Si l'organisation des pôles peut varier, selon la taille du parquet ou l'importance du maillage associatif sur le ressort, ils sont dans l'ensemble constitués, autour du magistrat référent, le cas échéant du délégué du procureur spécialisé, des services d'enquête, des associations impliquées dans la lutte contre les discriminations et de celles chargées de l'aide aux victimes, des représentants des autres administrations concernées (préfecture, éducation nationale etc.). Le délégué local du Défenseur des droits et les élus peuvent être associés à cette instance.

Les pôles se réunissent selon des fréquences variables, principalement une fois par an, mais également selon un rythme parfois biannuel ou trimestriel. Le suivi des procédures, assuré par les pôles, peut être formalisé par la constitution, en leur sein, d'une cellule de veille.

Il convient de souligner que, même en l'absence de pôle, une majorité de parquets a mis en place une organisation spécifique visant à faciliter le traitement de ce contentieux et à simplifier les

relations entre les différents partenaires ; les magistrats référents réunissent régulièrement l'ensemble de leurs partenaires actifs au plan local. L'utilité de ces réunions est soulignée. Le renforcement des relations partenariales s'inscrit aussi dans la participation aux travaux des comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CORA).

✓ **L'action des pôles et des magistrats référents**

Le bilan dressé des activités des pôles anti-discriminations et des magistrats référents en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie issu des rapports annuels du ministère public pour les années 2018 et 2019 permettent de constater que tous les parquets généraux et parquets ont procédé à la désignation d'un magistrat référent. Par ailleurs, plus d'une cinquantaine de pôles anti-discriminations peuvent être recensés.

Au regard de cette organisation spécifique des parquets pour traiter les questions de racisme et de discrimination, qu'elle prenne la forme d'un pôle, d'une cellule de veille, ou de la désignation d'un magistrat référent, un bilan commun de l'action des magistrats du parquet intervenant en matière de racisme peut être dressé.

L'action des pôles et des magistrats référents, notamment en matière de prévention et de sensibilisation, se traduit par l'élaboration et la diffusion auprès des partenaires associatifs de fiches de signalement, par la mise en place de plaquettes d'information ou de rencontres à destination du grand public ou de population ciblée, par l'organisation d'opérations de testing ou d'actions de sensibilisation auprès de publics professionnels et par la définition d'orientations communes avec les autres acteurs institutionnels.

Des actions de formation sont également organisées, auprès notamment des élus et des agents des collectivités locales. Les parquets soulignent avoir relevé l'importance de former aussi les acteurs de la lutte contre les discriminations et notamment les enquêteurs.

Certains parquets relèvent que l'efficacité du pôle anti-discrimination reste cependant dépendante de l'implication des associations et de leur volonté de collaborer avec le ministère public, ajoutant qu'en raison de l'absence d'associations spécialisées au niveau local, l'organisation des pôles anti-discriminations à l'échelon du parquet général paraît opportune.

La liste des magistrats référents est enfin régulièrement mise à jour et en ligne sur l'intranet de la DACG, ce qui facilite leur visibilité et les contacts entre eux le cas échéant.

- **Le ministère pourrait-il transmettre à la CNCDH son guide pédagogique sur les discriminations utilisé en formation initiale?- Quel bilan le ministère de la Justice dresse-t-il de la réunion des magistrats référents en matière de racisme ayant eu lieu en novembre 2019 ?**
- **Le ministère pourrait-il transmettre à la CNCDH son guide pédagogique sur les discriminations utilisé en formation initiale?**

En formation initiale, les auditeurs de justice ne disposent pas d'un guide pédagogique, mais d'un ensemble de séquences de formation traitant de la lutte contre les discriminations (intervention du Défenseur des droits, étude de dossiers en directions d'études, séquences transversales...) qui leur permettent d'aborder ce contentieux de manière approfondie tout au long de leur période de scolarité.

- **Quel bilan le ministère de la Justice dresse-t-il de la réunion des magistrats référents en matière de racisme ayant eu lieu en novembre 2019**

Le 18 novembre 2019, la DACG a réuni plus d'une centaine de magistrats référents racisme et discrimination sur le site Olympe de Gouges du ministère de la justice. Lors de son intervention, la ministre de la justice a rappelé que la lutte contre les discriminations, les discours et comportements haineux est une priorité de politique pénale (circulaire de politique pénale générale du 21 mars 2018 et circulaire spécifique du 4 avril 2019). Elle a salué le travail accompli par les magistrats référents en juridiction sur ces thématiques.

Cette réunion des magistrats référents racisme et discrimination, dont la précédente remontait à 2015, s'inscrivait dans la mise en œuvre du plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2018-2020 (PILCRA), piloté par la DILRAH, et du plan d'action du ministère de la justice pour lutter contre le racisme et les discriminations.

La journée a permis de rappeler la politique pénale préconisée en la matière, d'apporter un éclairage actualisé sur les évolutions législatives, de rencontrer des partenaires institutionnels incontournables et essentiels, tels que la DILCRAH et le Défenseur des droits.

Deux tables rondes, animées par des spécialistes des questions de droit de la presse et par des enquêteurs spécialisés en matière de criminalité relative aux technologies de l'information et de la communication, ont permis d'aborder les problématiques sous un angle pratique et opérationnel.

La rencontre a également été l'occasion d'échanger sur les actions mises en place par les parquets dans la lutte contre le racisme et la discrimination et de souligner l'importance d'un maillage entre l'ensemble des acteurs appelés à y concourir, dans les territoires.

Cette journée a permis de mettre l'accent sur les dernières circulaires et évolutions législatives et de sensibiliser à l'ensemble des problématiques évoquées *supra* les magistrats référents qui peuvent être moins sollicités dans leurs ressorts.

## **5) LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XENOPHOBIE SUR INTERNET :**

**Constat** : La CNCDH note avec satisfaction que la loi sur la programmation de la justice prévoit l'expérimentation de mesures visant à mieux réprimer certaines infractions notamment au sujet du contentieux raciste. En termes de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie la plateforme représente également un outil très performant dans le signalement de contenus illicites. Néanmoins, les moyens humains attribués à cette plateforme PHAROS nécessitent encore d'être renforcés afin de pouvoir apporter des réponses rapides aux problèmes signalés.

Si le contrôle des contenus est au cœur des préoccupations des pouvoirs publics, la CNCDH constate aussi que le taux d'élucidation des infractions racistes sur internet reste très bas et que de nombreux contenus illicites restent en ligne plus de vingt-quatre heures, même sur les sites les plus consultés. La question des contenus racistes, antisémites et xénophobes est particulièrement préoccupante et nécessite plus de moyens de contrôle et un suivi plus systématique des peines.

### **Pistes proposées :**

- Renforcer les outils de prévention et de lutte contre la haine en ligne ;

- Systématiser les réponses pénales aux infractions racistes sur internet et tirer un bilan du travail du groupe d'expertise pluridisciplinaire (GEP) à vocation interministérielle, dont l'objectif était d'élaborer le contenu d'une initiative législative française ou européenne pour améliorer la lutte contre les contenus illicites en ligne ;
- Se doter d'une autorité indépendante de régulation qui serait notamment chargée de prévenir, de répondre de manière adaptée aux discours de haine sur Internet ;
- Poursuivre une réflexion à l'échelon international et notamment européen sur l'opportunité d'une législation plus contraignante concernant le respect des obligations des opérateurs et des hébergeurs en matière de retrait rapide des contenus illicites ainsi que la coopération avec les hébergeurs étrangers ;
- Dresser un premier bilan de l'extension l'enquête sous pseudonyme, le cas échéant.

**Pour chacune des recommandations, quelles mesures ont été prises? Quelles actions le ministère envisage-t-il d'engager pour les années 2020 et suivantes ?**

**Quels sont les changements à attendre en matière de lutte contre les discours de haine en ligne**

- **Renforcer les outils de prévention et de lutte contre la haine en ligne**

La connaissance et la compréhension du phénomène de haine en ligne est essentiel pour mieux lutter contre ce dernier et adapter la politique et les réponses pénales à y apporter. **La loi du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet** déjà évoquée *supra* prévoit ainsi la **création d'un observatoire de la haine en ligne** chargé d'assurer le suivi et l'analyse de l'évolution de ce phénomène. Placé auprès du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), il associe opérateurs, associations, administrations et chercheurs.

L'observatoire de la haine en ligne a pour rôle **d'analyser les contenus relatifs à la haine en ligne en les quantifiant, d'améliorer la compréhension de ce phénomène en suivant son évolution et de favoriser le partage d'information entre les différents acteurs concernés, publics et privés**. La première réunion de cet observatoire a eu lieu le 23 juillet 2020.

La direction des affaires criminelles et des grâces est associée aux travaux de cet observatoire. Elle participe au groupe de travail dédié à l'analyse des mécanismes de diffusion et des moyens de lutte.

A ce stade des réflexions en cours, la direction estime utile de disposer, au-delà d'une analyse quantitative, d'une analyse qualitative des grands phénomènes de haine en ligne qui peuvent être le fait de communautés d'utilisateurs. En effet, l'identification et le ciblage spécifique des communautés d'utilisateurs très actifs sur les forums ou sites de haine paraît prioritaire et essentielle. Ces travaux pourraient ensuite contribuer à l'orientation de la politique pénale.

En outre, la DACG étudie actuellement la stratégie à mettre en œuvre afin de renforcer l'identification et les poursuites des auteurs de propos haineux en ligne. Un meilleur ciblage de **certains profils types de producteurs (utilisateurs) de contenu haineux en ligne** est recherché.

Il pourrait ainsi être suggéré, en termes de stratégie d'enquête, en lien avec les futures analyses de l'Observatoire de la haine en ligne, de cibler spécifiquement des communautés d'utilisateurs très actifs sur les forums ou sites de haine.

De plus, la création d'un pôle spécialisé dans la lutte contre la haine en ligne, qui aurait vocation à centraliser les affaires les plus significatives est envisagée.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020, a notamment censuré l'article 8 de la loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, dite « loi Avia ».

Si ses dispositions n'ont pas été critiquées en tant que telles par cette décision, elles ont été emportées par « effet domino » du fait du renvoi opéré à des dispositions elles-mêmes censurées. Cet article prévoyait la mise en place d'un dispositif dit « site miroir », ayant pour objet d'assurer l'effectivité des décisions judiciaires constatant l'illicéité de contenus haineux en confiant à l'autorité administrative le soin de solliciter toute mesure de blocage ou de déréférencement en cas de réapparition de contenus déclarés illicites, tout en préservant un recours devant le juge judiciaire en cas d'opposition de l'intermédiaire.

Ces dispositions font actuellement l'objet d'une réflexion au niveau interministériel, et pourraient être réintroduites dans le cadre d'un prochain vecteur législatif.

- **Systématiser les réponses pénales aux infractions racistes sur internet et tirer un bilan du travail du groupe d'expertise pluridisciplinaire (GEP) à vocation interministérielle, dont l'objectif était d'élaborer le contenu d'une initiative législative française ou européenne pour améliorer la lutte contre les contenus illicites en ligne**

#### **La systématisation de la répression de la provocation à la haine raciste commise sur internet :**

La lutte contre la haine sur internet constitue l'une des quatre priorités du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme pour la période 2018-2020 piloté par la DILCRAH.

La divulgation de propos à caractère raciste, antisémite et xénophobe s'est en effet trouvée facilitée ces dernières années par le recours aux nouvelles technologies telles qu'internet.

Bien qu'un cadre légal existe pour lutter contre la diffusion de propos haineux sur internet, l'anonymat et le caractère viral de la diffusion de l'information sur internet rendent la répression des délits dits de haine difficile.

Face à ce constat, le ministère de la justice s'est engagé d'une part dans une initiative interministérielle et d'autre part dans une initiative européenne afin de mener une réflexion commune et constructive pour améliorer la répression des contenus haineux sur internet en envisageant tant une réforme de la loi pour la confiance dans l'économie numérique que la définition d'une norme européenne par la commission européenne.

#### ✓ **Le cadre légal existant**

**Sur le plan des outils techniques, la plateforme d'harmonisation d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS),** accessible au public via un portail, permet effectivement aux internautes, aux fournisseurs d'accès et aux services de veille étatiques à signaler en ligne les sites ou contenus contraires aux lois et règlements diffusés sur internet. Une équipe d'une dizaine d'enquêteurs, composée à parité de gendarmes et de policiers, analyse et rapproche les signalements puis les oriente vers les services de police et unités de gendarmerie en fonction d'un protocole de compétences articulé autour de critères matériels et territoriaux.

Sur le plan juridique, les contenus racistes ou antisémites sur internet peuvent prendre les formes les plus diverses. Aujourd'hui, **il convient en effet de souligner que les messages circulant sur internet**

**relèvent, sur le plan pénal, des mêmes catégories juridiques que ceux diffusés par la voie de l'écrit ou d'un moyen audiovisuel.**

L'article 23 de la loi du 29 juillet 1881 prévoyant au titre des modes de publicité « *tout moyen de communication au public par voie électronique* », il est désormais de jurisprudence constante que « *la diffusion de propos diffamatoires sur le réseau internet, à destination d'un nombre indéterminé de personnes nullement liées par une communauté d'intérêts, constitue un acte de publicité commis dès lors que l'information a été mise à la disposition des utilisateurs éventuels du site.* »

La détermination de la responsabilité pénale en cas de diffusion d'un message susceptible d'être incriminé au titre de l'une des infractions prévues par la loi du 29 juillet 1881 (*cf supra* partie relative à la reconnaissance des crimes haine s'agissant des infractions publiques) découle des dispositions de la loi n°82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance en l'économie numérique dite LCEN.

Ces textes prévoient les responsabilités suivantes :

- **La responsabilité pénale des éditeurs (qui créent et diffusent des messages, images, écrits en ligne) est engagée en cas de diffusion d'un contenu illicite.** Leur responsabilité pénale est engagée en cas de diffusion d'un contenu illicite sur le fondement de l'article 93-3 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, modifiée par la loi du 21 juin 2004, qui instaure un mécanisme de responsabilité en cascade, inspiré de celui sur la loi sur la liberté de la presse.

- **Les prestataires techniques (fournisseurs d'accès internet et hébergeurs)**

La loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) fixe le régime de la responsabilité des prestataires techniques (les hébergeurs, qui mettent à disposition de leurs clients des contenus produits, réalisés par des tiers, et les fournisseurs d'accès à internet qui sont des sociétés offrant une simple connexion à internet) lorsque des personnes utilisent leurs services pour diffuser en ligne des contenus litigieux.

Le principe est que les prestataires techniques sont exonérés de toute obligation générale de surveillance et de recherche d'activités illicites.

En revanche, conformément aux dispositions de l'article 6- I-7 de la LCEN, les prestataires techniques ont une obligation spéciale de concourir à la lutte contre la diffusion d'infractions relatives à la pornographie infantile, à l'apologie des crimes de guerre et crimes contre l'humanité et à l'incitation à la haine raciale.

A cette fin, ils doivent mettre en place un dispositif permettant à toute personne de porter à leur connaissance ce type de données. Tout manquement à cette obligation est sanctionné d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Les prestataires techniques doivent en outre informer promptement les autorités publiques compétentes de toute activité illicite portée à leur connaissance, et d'autre part, informer promptement les autorités publiques compétentes de toute activité illicite portée à leur connaissance (6. I. 7, alinéa 4 de la loi du 21 juin 2004).

Par ailleurs, l'autorité judiciaire peut, par référé ou sur requête, interdire aux hébergeurs et le cas échéant, aux fournisseurs d'accès, le stockage ou l'accès à un de ces contenus. Les prestataires ont l'obligation de déférer aux décisions de justice destinées à faire cesser ou à prévenir un dommage (6.I.8 de la loi de 2004).

Les articles 6 I-2 et 6 I-3 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique prévoient que la responsabilité civile ou pénale de l'hébergeur peut être engagée dans l'hypothèse où il a effectivement connaissance de l'information illicite diffusée et qu'il n'agit pas promptement pour la retirer ou la rendre inaccessible. Dès lors, la responsabilité pénale des hébergeurs peut être engagée sur la base notamment de la complicité, s'ils n'agissent pas rapidement pour rendre l'accès à un contenu illicite impossible ou le retirer dès lors qu'ils ont effectivement eu connaissance par tout moyen, du caractère illicite d'une activité ou d'une information dont ils assurent le stockage.

✓ **L'initiative interministérielle : le groupe d'expertise pluridisciplinaire**

**Le ministère de la justice a travaillé avec de nombreux autres ministères dans le cadre d'un groupe d'expertise pluridisciplinaire (GEP) à vocation interministérielle, dont l'objectif était d'élaborer le contenu d'une initiative législative française ou européenne pour améliorer la lutte contre les contenus illicites en ligne.**

Les réflexions menées dans le cadre de ce GEP convergeaient vers la nécessité de consacrer un véritable statut juridique des plateformes numériques, afin de développer des obligations particulières en matière de contenu illicite, et ce de manière plus prononcée que l'actuel statut d'hébergeur de contenu, dont la responsabilité était fortement limitée par la LCEN de 2004, déclinaison de la directive européenne dite E-Commerce de 2000.

Ces travaux ont été suivis, en France, par une task force interministérielle qui a été actée au Copil numérique du 3 février 2020 (*voir infra*).

✓ **L'initiative européenne : le groupe de haut niveau contre le racisme, la xénophobie et les autres formes d'intolérance**

Le 31 mai 2016, la Commission européenne a signé un accord avec 4 opérateurs techniques majeurs<sup>7</sup> intitulé « *code de conduite pour lutter contre les discours de haine en ligne illégaux* » et dans lequel chacun d'eux prenait une série d'engagements pour lutter contre la diffusion en ligne de discours de haine illégaux en Europe. Plusieurs autres opérateurs ont par la suite accepté de rejoindre ce code de conduite (Instagram, Google+, Snapchat, Dailymotion, jeuxvidéos.com)

Le 14 juin 2016, la Commission européenne décidait de créer un groupe de haut niveau pour la lutte contre le racisme, la xénophobie et autres formes d'intolérance (GHN) piloté par la DG justice, afin notamment d'assurer l'information de la Commission sur la mise en œuvre de ce code de conduite.

Le groupe de haut niveau a pour objectif de réunir **sur un pied d'égalité** des représentants :

- des États membres,
- des agences européennes compétentes (FRA en particulier),
- des organisations internationales compétentes (Conseil de l'Europe, OSCE, etc.)
- des organisations de la société civile.

Le GHN fonctionne principalement par la **constitution de sous-groupes thématiques réunissant des experts d'un sujet, dont le travail est restitué et évalué lors des réunions plénières.**

7. Microsoft, Facebook, Twitter et Google (You tube)

Un sous-groupe « *lutte contre les discours de haine en ligne* », piloté par la DG Home pour la commission et auquel participe notamment le ministère de la justice a ainsi été créé.

La dernière réunion de ce sous-groupe a été organisée le 18 juin 2020.

- **Se doter d'une autorité indépendante de régulation qui serait notamment chargée de prévenir, de répondre de manière adaptée aux discours de haine sur Internet**

Comme évoqué plus haut, l'article 16 de la loi n°2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre la haine sur Internet institue déjà un observatoire de la haine en ligne, placé sous l'autorité du CSA, dont le rôle se rapproche de celui d'un Ombudsman, même s'il ne peut émettre des recommandations ou des avis. Il est composé de représentants d'associations, d'administrations, d'opérateurs et de chercheurs. Par décision n°2020-435 du 8 juillet 2020, le CSA en a déterminé la composition et les missions. L'observatoire de la haine en ligne a ainsi pour rôle **d'analyser les contenus relatifs à la haine en ligne en les quantifiant, d'améliorer la compréhension de ce phénomène en suivant son évolution et de favoriser le partage d'information entre les différents acteurs concernés, publics et privés**. La première réunion de cet observatoire a eu lieu le 23 juillet 2020.

Toutefois, en l'état actuel du droit, aucune obligation de surveillance généralisée des contenus ne peut être imposée aux fournisseurs d'accès et hébergeurs de contenus. **L'identification des contenus contrevenants ne peut donc reposer que sur les diligences des fournisseurs de services et sur celles de tiers**. À ce titre, comme rappelé *supra*, l'article 6-I-7 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, dispose que chaque fournisseur doit « [...] *mettre en place un dispositif facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance ce type de données. Elles ont également l'obligation, d'une part, d'informer promptement les autorités publiques compétentes de toutes activités illicites mentionnées à l'alinéa précédent qui leur seraient signalées et qu'exerceraient les destinataires de leurs services [...]* »

Considérant que les contenus dits haineux entrent déjà dans le champ d'application des dispositifs de signalement et qu'aucune obligation de surveillance ne peut être mise à la charge du fournisseur, seule l'intervention d'initiative du fournisseur dans le cadre de sa régulation ou l'intervention de tiers signalants est de nature à améliorer l'identification des contenus contrevenants, notamment en consultant les publications, recherchant les contenus illicites et les signalant.

- **Poursuivre une réflexion à l'échelon international et notamment européen sur l'opportunité d'une législation plus contraignante concernant le respect des obligations des opérateurs et des hébergeurs en matière de retrait rapide des contenus illicites ainsi que la coopération avec les hébergeurs étrangers**

Le respect des obligations des opérateurs et des hébergeurs en matière de retrait rapide des contenus illicites ainsi que la coopération avec les hébergeurs étrangers fait actuellement l'objet de réflexions à l'échelon international et européen.

Le cadre législatif européen général relatif aux services numériques repose en particulier sur la [directive Commerce électronique 2000/31/CE du 8 juin 2000](#) (directive « e-Commerce »). L'essor des plateformes en ligne l'a rendu moins efficace pour appréhender les problématiques soulevées par ces acteurs économiques. Annoncé par la Présidente van der Leyen dans ses [orientations politiques](#) et précisé par la Commission européenne dans la communication [« Façonner l'avenir](#)

[numérique de l'Europe](#) » du 19 février 2020, le **paquet Digital services act (DSA)**, ou « législation sur les services numériques », doit moderniser ce *corpus*.

En particulier, l'un des objectifs de ce futur paquet législatif est l'**harmonisation des responsabilités des plateformes en ligne et des fournisseurs de services d'information** et le **renforcement du contrôle exercé sur les politiques des plateformes en matière de contenus dans l'UE**. En effet, certains utilisateurs abusent des services numériques afin de diffuser des contenus illicites tels que des discours de haine.

Ces travaux sont suivis, en France, par une task force interministérielle qui a été actée au Copil numérique du 3 février 2020. Le but de cette task force, qui réunit plusieurs administrations et autorités administratives indépendantes, est d'élaborer des projets concrets de positions françaises à porter auprès de la Commission européenne et des autres Etats membres, dans le cadre de l'élaboration du DSA. En matière de lutte contre les discours de haine, elle vise également à prendre en compte les effets de la [décision du Conseil constitutionnel du 18 juin 2020](#) ayant censuré les principales dispositions de la loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet. Le ministère de la justice participe naturellement aux travaux de cette task force.

**L'UE poursuit par ailleurs l'action et la réflexion** sur le thème du **retrait des contenus de haine illégaux en ligne** et mène en particulier les actions suivantes:

- la négociation d'un **projet de règlement sur la prévention de la dissémination des contenus à caractère terroriste en ligne, incluant une injonction de retrait en une heure** ; le texte est actuellement en phase de trilogue ;
- le **code de conduite sur la lutte contre les discours de haine en ligne**, signé le 31 mai 2016 par la Commission avec les acteurs majeurs des technologies de l'information, qui met en place des évaluations annuelles des retraits des contenus de haine illégaux en ligne.

- **Dresser un premier bilan de l'extension l'enquête sous pseudonyme, le cas échéant**

La loi du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice a modifié le régime de l'enquête sous pseudonyme et ainsi étendu la possibilité d'y recourir. Si ces dispositions ont été favorablement accueillies par les services, la DACG ne dispose pas à ce stade de bilan de cette extension.

- **Quels sont les changements à attendre en matière de lutte contre les discours de haine en ligne ?**

Le travail technique autour de la création d'un pôle de lutte contre la haine en ligne afin d'assurer notamment la **centralisation des affaires publiques de haine en ligne et d'apologie du terrorisme les plus significatives auprès du tribunal judiciaire de Paris** se poursuit. Ainsi, afin de déterminer au mieux les critères de répartition entre la juridiction parisienne et les autres juridictions et leur articulation avec la plateforme, la DACG a sollicité l'OCLCTIC (Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication) pour obtenir des précisions sur son fonctionnement actuel et les solutions envisageables pour retenir au plus tôt la compétence parisienne.

Par ailleurs, comme évoqué *supra*, la DACG étudie actuellement à ce titre la meilleure stratégie d'enquête pour identifier et poursuivre les auteurs de propos haineux en ligne et comment adapter au mieux la politique pénale.

## 6) AUTRES QUESTIONS :

- **De nouveaux textes (lois, règlements, circulaires, directives...) ayant un impact direct sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ont-ils été adoptés ou publiés au cours de l'année 2019 – début 2020 ? Si oui, lesquels ? Des instructions spécifiques concernant la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie sont-elles adressées directement aux parquets ? Si oui, lesquelles ?**
- **L'enquête Trajectoire et Origines de l'DMED indiquait que « 46% des personnes issues d'un DOM disent avoir vécu une situation raciste ». Qu'a mis en place le ministère de la Justice pour faire baisser ces situations ? Des actions interministérielles ont-elles été mises en place en ce sens ?**
- **Des modifications sur la conduite des investigations pour délits racistes ont-elles été faites dans l'objectif de les perfectionner ?**
- **-Quelles sont les grandes actions menées par le ministère dans le cadre du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2018-2020 ? Comment le ministère collabore-t-il avec la DILCRAH ?**
- **De nouveaux textes (lois, règlements, circulaires, directives...) ayant un impact direct sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ont-ils été adoptés ou publiés au cours de l'année 2019 – début 2020 ? Si oui, lesquels ?**

A la suite du rapport visant à renforcer la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur internet remis au Premier ministre le 21 septembre 2018, Madame Laëtitia Avia a déposé une proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet. **Le Parlement a définitivement adopté ce texte le 13 mai 2020.** Saisi par des sénateurs du groupe Les Républicains, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution les principales dispositions de cette loi dans une **décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020**. Il a ainsi censuré deux séries de dispositions de l'article 1er qui instituaient à la charge des opérateurs de plateforme, les obligations suivantes de retrait de contenus :

1) L'obligation, pour les plateformes de grande taille (dont le seuil devait être déterminé par décret), de retirer en 24 heures les contenus manifestement illicites signalés par tout utilisateur, sous peine de sanction pénale ;

2) L'obligation, pour toutes les plateformes, quelle que soit leur taille, de retirer en une heure les contenus faisant l'apologie du terrorisme ou provoquant à de tels actes, ainsi que les contenus pédopornographiques, sur notification de l'autorité administrative, également sous peine de sanction pénale.

**Toutefois, subsiste dans le texte la disposition visant à la désignation d'une juridiction qui disposera d'une compétence nationale concurrente en matière de lutte contre la haine lorsque la plainte sera déposée en ligne.**

Plus précisément, les plaintes adressées par voie électronique des chefs de harcèlement sexuel ou moral, à caractère discriminatoire au sens des articles 132-76 et 132-77 du code pénal, commis par l'utilisation d'un service de communication au public en ligne ou par le biais d'un support numérique ou électronique, feront l'objet d'un traitement par ce parquet spécialisé.

La désignation de cette juridiction unique spécialisée pour traiter ces affaires permettra d'assurer la cohérence de la réponse pénale et de la jurisprudence en la matière, et de renforcer ainsi l'efficacité

de la réponse pénale à l'égard des auteurs de contenus haineux en ligne grâce à la spécialisation d'une juridiction en matière de lutte contre la haine en ligne.

La mise en œuvre de cette compétence est néanmoins **conditionnée au caractère opérationnel de la plainte en ligne** prévue à l'article 15-3 du code de procédure pénale par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2020<sup>8</sup>.

Sans attendre et afin de mieux coordonner la lutte contre la haine en ligne (les raids numériques) et donner une plus grande visibilité à l'action de la justice en ce domaine, il est envisagé la création d'un **pôle de lutte contre la haine en ligne au tribunal judiciaire de Paris, concurrentiellement compétent comme toutes les juridictions françaises** (la jurisprudence de la Cour de cassation permettant de considérer comme compétent tout ressort dans lequel il a pu être accédé à un message litigieux). Il assurera une centralisation des affaires publiques de cyber harcèlement, de contenus invitant au séparatisme et de haine en ligne les plus significatives.

Le parquet de Paris dispose en effet d'une compétence reconnue en la matière, notamment en matière d'entraide, et dispose également de l'expertise de services d'enquête spécialisés les mieux à même de parvenir à l'identification du titulaire d'un compte.

Une circulaire relative à la lutte contre la haine en ligne sera prochainement diffusée en ce sens. Elle précisera notamment les modalités de mise en œuvre de ce pôle de lutte contre la haine en ligne au tribunal judiciaire de Paris, ainsi que la coordination entre ce pôle et les autres juridictions.

Enfin, la récente circulaire du 10 janvier 2020 relative à la protection de la laïcité et à la lutte contre la radicalisation et le communautarisme évoquée *supra* demande aux parquets d'une part de veiller à mettre en œuvre les incriminations visant à sanctionner les abus et les dérives commis au nom des religions, et d'autre part, incite les parquets à veiller à mettre en œuvre les incriminations visant à protéger les atteintes commises en raison des religions.

- **Des instructions spécifiques concernant la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie sont-elles adressées directement aux parquets ? Si oui, lesquelles ?**

La lutte contre le racisme et les discriminations constitue une priorité de politique pénale conformément aux orientations réaffirmées par Monsieur le garde des Sceaux dans la circulaire de politique pénale générale du 1<sup>er</sup> octobre 2020.

Depuis déjà plus de 10 ans, des circulaires et des dépêches sont régulièrement adressées aux procureurs généraux, plus d'une vingtaine depuis 2003, afin d'une part d'appeler leur attention sur la nécessité d'apporter à ces faits une réponse pénale ferme et rapide, et d'autre part de leur présenter les évolutions législatives.

Parmi les circulaires les plus récentes, peuvent être citées :

- Des circulaires d'instructions générales notamment en matière de prévention, poursuite et répression des infractions à caractère raciste.

<sup>8</sup> Le développement de solutions techniques nécessaires au parfait déploiement de la plainte en ligne, priorité pour le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur, devrait aboutir dans les prochains mois.

- **Dépêche du 4 août 2014 relative aux réponses judiciaires apportées aux actes et propos à caractère raciste, xénophobe et antisémite,**
  - **Dépêche du 5 mars 2015 concernant la signature des protocoles de coopération entre le Défenseur des droits et le ministère public,**
  - **Circulaire du 4 décembre 2015 relative au développement d'une thématique consacrée au racisme et aux discriminations dans les stages de citoyenneté**
  - **Dépêche du 7 novembre 2018 relative au renforcement du caractère pédagogique de la peine pour les infractions à caractère raciste.** Elle demande au parquet de renforcer les partenariats avec les lieux de mémoire et les incite à requérir plus fréquemment la publication plus systématique des décisions de justice en matière d'appel à la haine raciale et d'apologie de crime contre l'humanité
  - **Circulaire du 4 avril 2019 de la lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux.** Elle demande aux procureurs de la République de systématiquement apporter une réponse pénale adaptée au contexte de commission des faits et à la personnalité de l'auteur, en mettant l'accent sur la pédagogie indispensable envers les auteurs, notamment en développant les alternatives aux poursuites. La circulaire met aussi en avant deux nouveaux outils prévus par la loi de programmation de la justice : la possibilité de recourir à l'ordonnance pénale en la matière et la possibilité de pour les victimes de déposer plainte en ligne.
  - **Circulaire du 10 janvier 2020 relative à la protection de la laïcité et à la lutte contre la radicalisation et le communautarisme.**
- Une circulaire de présentation de l'évolution du cadre légal : **Circulaire du 20 avril 2017 de présentation des dispositions de droit pénal ou de procédure pénale de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.**
- Des circulaires** faisant suite à des événements particuliers :
- **Dépêche du 8 janvier 2015 relative aux infractions commises à la suite de l'attentat contre Charlie-Hebdo et liées à la religion des victimes,**
  - **Circulaire du 12 janvier 2015 relative aux infractions commises à la suite des attentats terroristes commis les 7, 8 et 9 janvier 2015,**
  - **Dépêche du 14 novembre 2015 relative aux infractions liées aux attentats du 13 novembre 2015 à Paris et Saint Denis,**
  - **Dépêche du 16 juillet 2016 relative aux infractions liées aux attentats du 14 juillet 2016 à Nice.**
- Une dépêche faisant suite à la publication d'une décision de la CEDH : la **dépêche du 20 octobre 2020** relative à la répression des appels discriminatoires au boycott de produits israéliens.
- **L'enquête Trajectoire et Origines de l'DMED indiquait que « 46% des personnes issues d'un DOM disent avoir vécu une situation raciste ». Qu'a mis en place le ministère de la Justice pour faire baisser ces situations ? Des actions interministérielles ont-elles été mises en place en ce sens ?**

La politique pénale mise en place par le ministère est générale et ne vise pas de communauté spécifique. La lutte prioritaire contre le racisme et les discriminations dans laquelle est engagé le ministère de la justice depuis de nombreuses années tant par le biais de ses circulaires et dépêches (évoquées supra) que par son engagement dans diverses actions interministérielles, notamment dans le cadre du plan national de lutte contre le racisme, vise au recul de toutes les situations racistes quel que soit le public concerné.

- **Des modifications sur la conduite des investigations pour délits racistes ont-elles été faites dans l'objectif de les perfectionner ?**

Les services de police et de gendarmerie ainsi que la justice ont pour souci constant d'améliorer la qualité des enquêtes en la matière. A cet égard, diverses formations ont été mises en place. Dans le cadre du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (2018-2020), un réseau d'enquêteurs et de magistrats spécifiquement formés à la lutte contre la haine a été créé. Depuis mai 2018, des référents territoriaux départementaux « *racisme, antisémitisme et discriminations* » ont été mis en place par le ministère de l'intérieur. Leur mission est de s'assurer de la bonne mise en œuvre des mesures visant à lutter contre toutes les formes de discrimination. Ces référents ont été réunis pour la première fois le 28 septembre 2018 (110 policiers, 12 gendarmes et 18 magistrats ont participé à cette première journée de formation).

Par ailleurs, des ressources pédagogiques, et plus particulièrement des guides méthodologiques relatifs à la répression des discriminations, sont également disponibles en ligne pour l'ensemble des enquêteurs. Ces guides, régulièrement mis à jour, ont vocation à fournir des outils pratiques et concrets pour constater et caractériser ce type d'infractions ainsi que des conseils pour la prise en compte des victimes. L'objectif est ainsi d'améliorer l'efficacité des enquêtes en la matière et ainsi de favoriser les poursuites. La DACG n'a pas connaissance des directives données en 2020.

- **Quelles sont les grandes actions menées par le ministère dans le cadre du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2018-2020 ? Comment le ministère collabore-t-il avec la DILCRAH ?**

Parmi les quatre priorités définies dans le plan, deux concernent directement l'action du ministère de la justice : lutter contre la haine sur internet et protéger les citoyens et accompagner les victimes.

S'agissant de la lutte contre la haine en ligne, le ministère de la justice s'est engagé à :

- **développer les peines de travail d'intérêt général effectuées notamment au sein des associations affectées à des activités de modération et de signalements de contenus haineux.**

Aucune modification textuelle n'étant nécessaire, toute association ayant déjà la possibilité, sous réserve d'une habilitation locale ou nationale, de proposer des postes de TIG en lien avec son objet, le ministère de la justice s'est engagé à répondre aux sollicitations d'associations désireuses de candidater à la mise en œuvre de nouvelles offres de TIG dans le domaine de la modération, que pourrait lui transmettre la DILCRAH.

- **l'extension du champ d'application de l'enquête sous pseudonyme à tous les crimes et délits punis d'emprisonnement commis par un moyen de communication électronique** (en lien avec le ministère de l'intérieur). Cette disposition a été adoptée dans le cadre de la loi de programmation de la justice.

Pour la protection des citoyens et l'accompagnement des victimes :

Dans le prolongement des actions déjà menées pour rendre la sanction pénale plus efficace et plus pédagogique, le ministère de la justice s'est engagé à :

- **poursuivre et renforcer l'activité des réseaux référents racisme des juridictions** : la réunion des magistrats référents a eu lieu le 18 novembre 2019, la DACG actualise en outre régulièrement la liste de ces référents.
- **développer des partenariats, pour les tribunaux ou les cours d'appels, avec les lieux de mémoire afin d'étendre la pratique des stages de citoyenneté et publier plus systématiquement les décisions de justice en matière d'appel à la haine raciale et d'apologie de crimes contre l'humanité** : Dans le prolongement de la dépêche du 7 novembre 2018 relative au renforcement du caractère pédagogique de la peine pour les infractions à caractère raciste et de la circulaire du 4 avril 2019 sur les discriminations, les propos et les comportements haineux, la dépêche du 20 octobre 2020 relative à la répression des appels discriminatoires au boycott de produits israéliens réaffirme cette préconisation d'une politique pénale empreinte de pédagogie.
- **mener une expérimentation visant à sensibiliser aux spécificités des infractions relevant de crimes ou délits dits de haine les APJ et les OPJ amenés à recueillir des plaintes ainsi que de ceux susceptibles d'être chargés des enquêtes relevant de ce contentieux signalé**. En collaboration avec le ministère de l'intérieur. (cf supra)
- **La collaboration avec la DILCRAH**

La DILCRAH organise périodiquement des réunions thématiques, auxquelles participe le ministère de la justice lorsqu'il est concerné par les sujets abordés.

Par ailleurs, la DILCRAH et le ministère de la justice ont collaboré dans le cadre du projet PRINT (Preventing Racism and INTolerance) (*évoqué supra*).

#### **- Des modifications sur la conduite des investigations pour délits racistes ont-elles été faites dans l'objectif de les perfectionner ?**

La DACG mène des actions communes en lien avec la DILCRAH. Elle a ainsi rencontré, avec la DIAV, la DILCRAH le 10 janvier 2019 notamment afin d'évoquer l'extension de la pré-plainte en ligne.

Ces réflexions devraient se poursuivre dans le cadre des travaux en cours sur le développement de la plainte en ligne.

## **7. PROSPECTIVES**

- **Quel type de mesure le ministère entend-il entreprendre pour l'année 2020 ?**

Le ministère de la justice poursuivra la mise en œuvre et le suivi des actions du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2018-2020 relevant de sa compétence, en lien avec la DILCRAH.

Par ailleurs, le ministère de la justice souhaite maintenir son action au soutien des juridictions dans le traitement des infractions racistes, antisémites ou xénophobes.

En particulier, le travail technique autour de la création d'un pôle national de lutte contre la haine en ligne auprès du tribunal judiciaire de Paris, afin de **centraliser les affaires publiques de haine en ligne les plus significatives** se poursuit.

Il est en outre envisagé la reprise du dispositif dit « site miroir » permettant d'assurer l'effectivité des décisions judiciaires constatant l'illicéité de contenus haineux (cf. supra).

Par ailleurs, une politique pénale ferme et réactive à l'encontre des actes racistes et antisémites, marquée par une réponse pénale systématique, continuera à être préconisée et la spécialisation des professionnels, magistrats comme enquêteurs, continuera d'être encouragée.

Enfin, la direction des affaires criminelles et des grâces actualise régulièrement et en temps réel son memento sur le droit pénal de la presse en fonction des évolutions législatives et jurisprudentielles. Cet outil au soutien des magistrats ayant à connaître des infractions en matière de presse, vise à fournir des réponses juridiques et pratiques aux principales questions procédurales susceptibles de se poser.